

الأستاذ الدكتور / عامر عوابدي
أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية
جامعة الجزائر

نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري



الأستاذ الدكتور / عامر عوايدي
أستاذ القانون العام والعلوم الإدارية
جامعة الجزائر

نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري

صنف 5/024

طبع في 2003

دار
هومه

للطباعة والنشر والتوزيع

34 حي الهادي - بوزريعة - الجزائر

هاتف: 021.94.19.38 فاكس: 021.94.17.75
021.97.75.51 021.94.41.19



جميع الحقوق محفوظة

الطبعة الأولى ١٩٩٩

١٩٩٩

الإيداع القانوني : 613 / 99

ر. د. م. ك. : 6 - 375 - 66 - 9961 ISBN

يمنع الاقتباس والترجمة والتصوير إلا بإذن خاص من الناشر

نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري

مقدمة:

تعتبر القرارات الإدارية، من أهم الموضوعات الإدارية التي تلقى اهتماما ظاهرا وقويا من جانب علماء الإدارة وفقه القانون الإداري، نظرا لحيوية وأهمية الدور العلمي والتنظيمي والوظيفي الذي تلعبه نظرية القرارات الإدارية من كافة النواحي العلمية والعملية والفنية والقانونية ولأن عملية اتخاذ - تكوين أو صناعة- القرارات الإدارية هي الجانب والعنصر القوي والحركي في نظرية القرارات الإدارية، لذا يعتبر بعض علماء الإدارة عملية اتخاذ القرارات هي جوهر الوظيفة الإدارية وقلب الإدارة ومحور نظرية التنظيم الإداري⁽¹⁾. ولكن هذا الاهتمام بنظرية القرارات الإدارية كان وما زال مشتتا، مبعثرا بين دراسات علم الإدارة المنفصلة والمستقلة عن دراسات القانون الإداري لنظرية القرارات الإدارية، حيث تتركز وتتمحور دراسات علم الإدارة لنظرية القرارات على الجوانب العلمية والفنية والعملية للقرارات الإدارية مثل تعريف القرار، ودراسة كيفية

(1) من أبرز علماء الإدارة الذين اكتشفوا أهمية نظرية القرارات الإدارية من الزاوية العلمية والفنية Herbert A, Simon
أظن في توضيح هذه الحقيقة كل من: كلود . س. جورج، الإبن، تاريخ الفكر الإداري، ترجمة أحمد حمودة، القاهرة، مكتبة
الوعي العربي، بدون تاريخ، ص 291-292 والدكتور محمد عبد الفتاح باغي، " عملية اتخاذ القرارات " المجلة العربية
العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان، الأردن، ربيع 1983، المجلد السابع، العدد الثاني، ص 4 - 8،
والدكتور علي السامي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت، وكالة المطبوعات، 1975، ص 181-188

انجاز عملية اتخاذ القرارات، وتصنيف هذه القرارات ودراسة كافة العوامل والضغوطات التي تؤثر في عملية اتخاذ القرارات، وتحديد العلاقة بين القرارات الإدارية والسياسة العامة⁽¹⁾. بينما تتركز وتتمحور دراسة القانون الاداري لنظرية القرارات الإدارية على الجوانب والمقومات والعناصر والحقائق القانونية البحتة للقرارات الإدارية، مثل تعريف القرارات الإدارية وبيان عناصرها كعمل قانوني اداري، وتميزها عن غيرها من التصرفات القانونية الأخرى مثل العقود، والعمل التشريعي والعمل القضائي، ثم دراسة عملية تكوين القرارات الإدارية وسلامتها وشرعيتها من الناحية القانونية البحتة عن طريق دراسة أركان القرارات الإدارية وسلامتها وشرعيتها من الناحية القانونية، وبيان أنواع القرارات الإدارية وفقا للتقسيمات والمعايير القانونية المختلفة. وكذا دراسة طرق ووسائل تنفيذ القرارات الإدارية والأسباب القانونية لنهاية القرارات الإدارية، ومسألة عدم شرعية القرارات الإدارية وكيفية مراقبة انجازتها الغاء وتعويضها والجهات المختصة -قانونا- بهذه الرقابة.

لذا كانت ومازالت دراسة علم الإدارة للقرارات الإدارية دراسة عاجزة وناقصة بمفردها وجزئية غير جامعة، لأنها تقتصر على الجوانب الفنية والعملية والعلمية فقط وتهمل الحقائق والجوانب والعناصر القانونية المكونة لنظرية القرارات الإدارية. كما كانت وما تزال دراسة القانون الاداري لنظرية القرارات الإدارية قاصرة وناقصة وجزئية غير جامعة وشاملة، لأنها تقتصر وتتركز في دراستها على الجوانب والمقومات والعناصر والحقائق القانونية فقط لنظرية القرارات الإدارية، فكانت وما زالت هذه الدراسة دراسة نظرية وقانونية خالية ومجردة من عناصر ومقومات الملاءمة الواقعية والفنية والعلمية للقرارات الإدارية⁽²⁾.

فصار مطلوب طبقا للطرق الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة، أن تعالج وتدرس نظرية القرارات الإدارية دراسة عملية شاملة ومتكاملة تجمع بين الجوانب الفنية

(1) Herbert A. Simin, Administration et Processus de Décision, Traduction Française par Pierre Emmanuel Dauzat, Paris Economica, 1983, pp. 3 - 7

(2) انظر في عجز وأزمة الاختصار على الجوانب القانونية في الإدارة العامة، الدكتور عبد الحميد متولي، أزمة القانون الاداري، الاسكندرية، دار الطالب لنشر ثقافة الطالب، الطبعة الثانية 1955، ص 9-20. والدكتور بكر القباني، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1975، ص 5-13.

والعلمية والقانونية في ذات الوقت، أي ضرورة المزج والتكامل والتعاون بين علم الإدارة والقانون الإداري في معالجة ودراسة نظرية القرارات الإدارية من جميع جوانبها ومقوماتها وعناصرها وحقائقها الفنية والقانونية والعملية والعلمية، حتى تكون هذه الدراسة تتسم بالكلية "والشمولية والعلمية" والواقعية في ذات الوقت. هذه الطريقة الحديثة لدراسة العلوم الإدارية العامة كتنظيم ونشاط ومنازعات⁽¹⁾.

ودراسة نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، هي محاولة لتأصيل وتطبيق الطريقة الحديثة لدراسة الإدارة العامة والعلوم الإدارية على نظرية القرارات الإدارية، التي هي إحدى الموضوعات العديدة والمتنوعة لنظريات القانون الإداري والعلوم الإدارية والإدارة العامة.

وسوف تتم عملية دراسة نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري على النحو التالي:
مبحث تمهيدي: أهمية دراسة نظرية القرارات الإدارية.

الفصل الأول: مفهوم القرارات الإدارية.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة.

المبحث الثاني: مفهوم القرارات الإدارية في القانون الإداري.

المبحث الثالث: عملية تمييز القرارات الإدارية.

الفصل الثاني: عملية تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري.

المبحث الأول: عملية تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية في نصاب علم الإدارة.

المبحث الثاني: عملية تكوين -إصدار- القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري.

المبحث الثالث: عملية الاتباط والتكامل بين عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة وفي القانون الإداري.

(1) أنظر في مبررات وأسس الدعوى لتطبيق هذه الطريقة الحديثة في دراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة، الدكتور عبد الحميد متولي، المرجع السابق ص 21 - 26؛ والدكتور محمد قباني، المرجع السابق ص 9 - 13، والدكتور حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1966، ص 29 - 44.

- Administration Publique par Bernard Gournay, Jean-François Kesler et Jeanne Swek - Pouydesseau, pp, 8 - 16

- Charles Debbsch, science Administrative, Paris, Dalloz, 2^{ème} Edition, 1972, no. 7 - 14.

الفصل الثالث: عملية تصنيف القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري.

المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

المبحث الثاني: المطلب الثاني: أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري.

الفصل الرابع: النظام القانوني للقرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية" في النظام الجزائري.

المبحث الأول: مفهوم القرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية"

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية العامة.

الفصل الخامس: عملية تنفيذ القرارات الإدارية.

المبحث الأول: تاريخ نفاذ وسريان القرارات الإدارية.

المبحث الثاني: طرق ووسائل تنفيذ القرارات الإدارية.

الفصل السادس: نهاية القرارات الإدارية.

المبحث الأول: الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية.

المبحث الثاني: الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية.

المبحث التمهيدي

أهمية دراسة القرارات الإدارية

المبحث التمهيدي

أهمية دراسة القرارات الإدارية

تعتبر دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية جزءاً لا يتجزأ ولا ينفصل عن دراسة نظرية القرارات.

ولدراسة جوانب وعناصر ومقومات نظرية القرارات الإدارية وأحكامها أهمية حيوية ونتائج فعالة، سواء من الناحية النظرية -العلمية- أو الناحية العملية التطبيقية. ولابراز وتحديد أوجه ومظاهر أهمية القرارات الإدارية بصورة أكثر وضوحاً وتجسيدا، لا بد من بيان أهمية ودور القرارات الإدارية ذاتها في نطاق تحقيق أهداف الوظيفة والعمليات الإدارية ذاتها في نطاق تحقيق أهداف الوظيفة والعمليات الإدارية، ثم التطرق لبيان أوجه ومظاهر أهمية هذه الدراسة، أي دراسة القرارات الإدارية ومن ضمنها أهمية دراسة موضوع اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة والقانون الإداري ولكي يمكن حصر أكبر عدد ممكن من أوجه ومظاهر أهمية القرارات الإدارية من النواحي القانونية، ومن الزوايا العملية والعلمية والفنية. سنتطرق إلى بيان أهمية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة أولاً، ثم بيان أوجه ومظاهر هذه الأهمية للقرارات الإدارية من زاوية القانون الإداري.

المطلب الأول:

أهمية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة العامة

أ - أهمية القرارات الإدارية في علم الإدارة من الناحية العلمية والفاعلية الإدارية:

- 1) تعتبر القرارات الإدارية (عملية اتخاذ القرارات)، وسيلة علمية وفنية وعملية حتمية ناجعة لتطبيق وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات العامة في الدولة والمنظمة وتحقيق أهدافها المرسومة والمنشودة بصورة علمية وموضوعية ورشيدة.
- 2) تلعب القرارات الإدارية دورا حيويا وفعالا في القيام بكافة العمليات الإدارية، مثل عملية التخطيط والتنظيم والرقابة، بل هي المنطلق للقيام، بأية عملية إدارية - كما هو ما يقرره بعض علماء الإدارة العامة - أمثال هيربرت سايمون.
- 3) تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في تجسيد وتكييف وتفسير وتطبيق الأهداف والسياسات والاستراتيجيات العامة في الدولة والمنظمة في واقع الحياة الحية العامة.
- 4) تؤدي القرارات الإدارية عن طريق عملية اتخاذ القرارات الإدارية، دورا هاما في تجميع المعلومات اللازمة للوظيفة الإدارية عن طريق استعمال وسائل علمية وتكنولوجية متعددة ومختلفة للحصول على المعلومات اللازمة للتنظيم الإداري. وكذا تؤدي إلى استعمال الأساليب والمناهج والطرق والوسائل العلمية الحديثة في دراسة كافة جوانب الحياة والوظيفة الإدارية في الدولة.

ب - أهمية القرارات الإدارية في علم الإدارة من الناحية العملية

- 1) تكشف القرارات الإدارية عن سلوك وموقف القادة والرؤساء الإداريين وتكشف عن القوى والعوامل الداخلية والخارجية الضاغطة على متخذي القرارات الإدارية. الأمر الذي يسهل مهمة عملية رقابة هذه القرارات الإدارية والتحكم فيها والتعامل مع هذه المواقف والضغوط مستقبلا بصورة دائمة.

- (2) تعتبر القرارات الإدارية وسيلة لاختبار وقياس مدى قدرة القادة والرؤساء الإداريين في القيام بالوظائف والمهام الإدارية المطلوب تحقيقها وانجازها، بأسلوب علمي وعملي رشيد.
- (3) تعتبر القرارات الإدارية ميدانا واسعا للرقابة الإدارية والسياسية والشعبية والقضائية على النشاط الإداري في الدولة من زاوية مجال القرارات الإدارية.

• **نتيجة أهمية القرارات الإدارية**، ظهور مدارس ونظريات القرارات الإدارية في الدراسات العلمية التنظيمية في علم الإدارة وتأسيس وتأصل وتبنى موضوعات وأفكار ومبادئ التنظيم الإداري. مثال مدرسة القرارات الإدارية.

المطلب الثاني

أهمية القرارات الإدارية من زاوية القانون الإداري

تعتبر القرارات الإدارية وسيلة قانونية هامة وناجعة لتحقيق مهام الوظيفة الإدارية، وتتجلى هذه الأهمية سواء من حيث الفاعلية الإدارية، أو من حيث الناحية النظرية العلمية أو من الناحية العملية.

- (1) فمن ناحية الفاعلية الإدارية: تعتبر القرارات الإدارية أنجع وسيلة قانونية في يد السلطات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة، إذ تحوز السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية من جانبها وحدها وإبرادتها المنفردة والملزمة فتستطيع الإدارة العامة بواسطة القرارات الإدارية الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لتحقيق الصالح العام دون توقف ذلك على رضا وموافقة الأشخاص، ويؤدي ذلك تحقيق الفاعلية والسرعة في الوظيفة الإدارية⁽¹⁾.
- (2) وتبدو أهمية القرارات الإدارية من الناحية النظرية والعلمية: من حيث أن معظم أفكار ومبادئ ونظريات القانون الإداري تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الإدارية، كما تمتاز من امتيازات السلطة العامة المقررة والممنوحة للإدارة العامة لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

(1) د. محمود حافظ، القرار الإداري، القاهرة دار النهضة العربية 1975

(2) د. محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 6 - 7

(3) وتتجلى أهمية القرارات الإدارية من الناحية العملية من حيث كون القرارات الإدارية -باعتبارها أعمالاً إدارية قانونية- ميداناً رئيسياً واسعاً لأعمال وممارسة كل أنواع الرقابة على أعمال الإدارة العامة (الرقابة السياسية والشعبية، والرقابة الإدارية، والرقابة القضائية). إذا من خلال اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية تظهر إرادة الإدارة ويمكن بعد ذلك بسط كل وسائل الرقابة المختلفة للتحقق من شرعيتها. ويصدر نظرية القرارات الإدارية ابتداءً القضاء الإداري الكثير من النظريات والمبادئ والأحكام القانونية التي تدور وتتمحور حول نظرية القرارات الإدارية، مثل نظرية دعوى الإلغاء ونظرية السلطة التقديرية، ونظرية الدعوى الموازية، ونظرية الأعمال القابلة للانفصال.

المطلب الثالث:

أهمية دراسة القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة ومن زاوية القانون الإداري

إن دراسة القرارات الإدارية إدارياً وعملياً، يؤدي إلى توسيع دائرة فهم جوانب وعناصر وأحكام نظرية القرارات الإدارية، ومعرفة الطرق والأساليب والخطوات العلمية لصناعة واتخاذ قرارات إدارية رشيدة.

كما أن دراسة نظرية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة العامة، يؤدي إلى معرفة العوامل والظروف والموافقة المتفاعلة والمؤثرة إيجاباً وسلباً وعملية اتخاذ القرارات الإدارية، والتعامل بحكمة وموضوعية، وبصورة وقائية عند اتخاذ لقرارات الإدارية.

إن دراسة نظرية القرارات الإدارية من زاوية العلوم الإدارية تؤدي إلى الإطلاع وفهم الكثير من النظريات والأفكار والمبادئ والظواهر بدراسة القرارات الإدارية. مثل فكرة الدوافع والحوافز في السلوك الإداري، وفكرة القيادة الإدارية، ونظرية الموقف، ونظرية اللعبة، ونظرية شجرة القرارات الإدارية، وكذا مبدأ الديمقراطية الإدارية، ونظرية القرارات الإدارية في علم التنظيم الإداري.

كما أن دراسة نظرية القرارات الإدارية من الزاوية القانونية تحقق فهم الجوانب والأحكام والقواعد القانونية التي تحكم موضوع القرارات الإدارية. وكذا الإطلاع وتفهم

النظريات والأفكار والأحكام والمبادئ القانونية الأخرى التي تتصل بنظرية القرارات الإدارية مثل أفكار الاختصاص، والحلول والتفويض الإداريين، ونظرية الإلغاء الإداري والقضائي للقرارات الإدارية، وفكرة سحب القرارات الإدارية، ونظرية السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، ونظرية انعدام القرارات الإدارية.

ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ونظرية القرارات القابلة للانفصال، ونظرية الدعوى الموازية ... الخ.

كما تؤدي عملية دراسة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، إلى توسيع فرص أعمال وتحريك أنواع الرقابة على النشاط الإداري، وتحقيق أهداف عملية الرقابة الإدارية في الدولة بطريقة سليمة وفعالة.

الفصل الأول

مفهوم القرارات الإدارية

الفصل الأول

مفهوم القرارات الادارية

كلمة القرار تعني لغويا، ما قر به الرأي من الحكم في مسألة ما، أو في أمر من الامور. وتعني كلمة القرار لغويا أيضا المعاني التالية: "المستقر والثابت، المطمئن من الأرض". ما قر فيه أي حصل فيه السكن والسكون، كما تعني كلمة قرار لغويا انتهى الأمر وثبت⁽¹⁾.

وهناك تعريفات لغوية عديدة للقرار، منها التعريف اللغوي الذي يفيد أن القرار: "هو فصل أو حكم في مسألة أو قضية أو خلاف"⁽²⁾. وكذا التعريف اللغوي الذي يقرر أن القرار هو: "...اختيار بين بدائل مختلفة"⁽³⁾ كما عرف القرار لغويا على النحو التالي: "... يعني القرار اختيار الطريق أو المسلك أو المنهج أو الحل الافضل -الاحسن، من بين عدة طرق أو مسالك أو مناهج أو حلول متكافئة. كما يعني القرار كذلك الوصول إلى

(1) المتحد في اللغة والاعلام، لبنان، بيروت، دار المشرق، الطبعة 26، بدون تاريخ ص 616 كما تعني كلمة القرار لغويا في الاحتمية المعاني التالية: Arrêter, Prendre une décision, choisir, décréter, clore,

se déterminer, disposer, édicter, établir, constater, arrêter, décision, rapport, Larousse. Al par Daniel Reig librairie Larousse 1983, p. 496

(2) د. محمد عبد الفتاح باغي، "عملية اتخاذ القرارات" المجلة العربية للعلوم الادارية المنظمة العربية للعلوم الادارية، الاردن عمان العدد 2، 1983 ص 5.

(3) الدكتور علي السامي، اتخاذ القرارات الادارية، المنظمة العربية للعلوم الادارية، الوثيقة رقم 31 يوليو-جويلية-نوز 1970، ص 7-8

الغاية أو تحقيق الهدف"⁽¹⁾ كما عرف القرار لغويا بأنه: "... النتيجة التي تستخلص من مجموعة فروض"⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بمعنى ومفهوم القرارات الإدارية اصطلاحيا -علميا وقانونيا- فإن معنى ومفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة يختلف عن معنى ومفهوم هذه القرارات في القانون الإداري، نظرا لاختلاف طبيعة ومضمون المدخل العلمي والفني والعملي للقرارات الإدارية عن طبيعة ومضمون المدخل العلمي والفني والعملي للقرارات الإدارية. لذا يوجب الأمر التعرض أولا لمفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ثم التعرض ثانيا لمفهوم القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، وذلك في مبحثين متتاليين:

(1) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، مصر القاهرة، دار المعارف بمصر 1977، ص 271 .

(2) جون. م. فيفتر، فرانك. ب. شيرود، التنظيم الإداري، ترجمة محمد توفيق رمزي، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية 196، ص 443.

المبحث الأول:

مفهوم القرارات الادارية في علم الإدارة

لتحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، سنتعرض أولاً لمحاولات تحديد المعنى الاصطلاحي والعملي للقرار الإداري في علم الإدارة، ثم التطرق لبيان عناصر مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: محاولات تحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

المطلب الثاني: عناصر مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

المطلب الأول:

محاولات تحديد مفهوم القرارات الادارية في علم الإدارة

لقد تعددت محاولات تعريف القرار الإداري اصطلاحياً وعلمياً في نطاق علم الإدارة، وأن كانت جل هذه المحاولات تجمع وتلتقى في مجمل عناصر تعريف القرار الإداري في نطاق علم الإدارة.

(1) القرار الإداري هو اختيار أحسن البدائل المتاحة بعد دراسة النتائج المتوقعة من كل بديل وأثرها في تحقيق الأهداف المطلوبة⁽¹⁾.

(2) كما عرف القرار الإداري بأنه: (اختيار أنسب وليس أمثل البدائل المتاحة أمام القرار، لإنجاز الهدف أو الأهداف المرجوة، أو حل المشكلة التي تنتظر الحل المناسب⁽²⁾).

(3) كما عرف القرار الإداري اصطلاحياً وعلمياً، بأنه: (... أنه العمل الذي يمثل العمل الذي يقوم به المدير لتقرير وحسم المواقف والمسائل مع استخدام الحكم الشخصي⁽³⁾).

(1) خليل محمد حسن الشماخ وآخرون، مبادئ إدارة الأعمال، بغداد، وزارة التعليم العالي، 1980، ص 101.

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، الرياض، مطابع الفرزدق التجارية، الطبعة الأولى، 1983، ص 84 - 85.

(3) د. محمد علي شبيب، السلوك الإنساني في التنظيم، مصر، القاهرة، مؤسسة روز اليوسف، الطبعة الثانية، 1976، ص 329.

- (4) وكذا عرف القرار الإداري في نطاق علم الإدارة على أنه: (تعبير أو اظهار لارادة الإدارة في التمسك باختيار معين للقيام أو الامتناع عن القيام به ..⁽¹⁾)
- (5) وعرف القرار الإداري في نطاق علم الإدارة بأنه: (الاختبار الحذر والدقيق لاحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعة البدائل السلوكية⁽²⁾).
- (6) وكذا التعريف الذي يفيد أن القرار الإداري هو: (عملية الاختيار بين بدائل⁽³⁾).
- (7) كما عرف القرار الإداري في نطاق علم الإدارة -أصطلاحيا وعلميا- بأنه: (..ذلك التصرف الشعوري، الذي يرمي إلى اختيار واستعمال أحسن وسيلة للوصول إلى غايتها، أو استخدامها لتحقيق هدف ما⁽⁴⁾)

فواضح أن أغلب المحاولات والتعريفات السابقة للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تلتقي وتتفق حول معظم عناصر القرارات الإدارية في علم الإدارة، وإن اختلفت الصياغات بين هذه المحاولات والتعريفات. وسيتأكد ذلك من خلال ملاحظة وتحليل وتأمل العناصر والمقومات المكونة للقرار الإداري في مفهوم علم الإدارة.

المطلب الثاني:

عناصر ومقومات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة

- يمكن أن يستخرج من تعريف القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة من العناصر والخصائص والمقومات للقرار الإداري، أهمها وأوضحها العناصر والمقومات التالية:
- (1) وجود مشكلة إدارية، تتطلب حلا علميا ورشيدا، أو وجود هدف إداري مطلوب تحقيقه بطريقة علمية ورشيدة وملائمة⁽⁵⁾.

(1) Charles Debbasch, Science Administrative, Dalloz, 1972, p 77.

(2) Tannen, R. Wesier and F. Massarik نقلا من مؤلف الدكتوران، مهدي حسن زويلوف ومحمد قاسم القريوني، مبادئ الإدارة نظريات ووظائف. لملكة الاردنية الهاشمية، عمان، جمعية عمال المطابع والتعاونية، الطبعة الاولى 1984، ص 173، وهامشها.

(3) الاستاذ الدكتور عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب.

(4) Bernard. Chester نقلا عن المرجع السابق ص 271.

(5) الدكتوران، مهدي حسن زويلوف، ومحمد قاسم القريوني، المرجع السابق ص 173.

- (2) وجود العديد من الحلول والبدايل أو الخيارات. ينتقى منها متخذ القرار حلا أو بديلا أفضل لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف الإداري⁽¹⁾.
- (3) وجود سلوك واع ومدرك للمشكلة الإدارية أو للهدف الإداري، وللبديل المختار لحل المشكلة أو لتحقيق الهدف⁽²⁾.
- (4) وجود موقف يتخذ في ظله وفي نطاقه القرار الإداري. أي البيئة بمعناه الواسع والجو النفسي والتنظيمي والاجتماعي والحضاري والسياسي الداخلي والخارجي التي تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية⁽³⁴⁾.

ويمكن لنا أن نسجل الملاحظات التالية حول عملية تحديد مفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة.

أولاً: إن جل المحاولات والتعريفات الاصطلاحية والعلمية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تجتمع وتلتقى وتتفق على معظم عناصر القرارات الإدارية - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - أن اختلفت الصياغة والاسلوب من تعريف إلى آخر.

ثانياً: أن جميع المحاولات والتعريفات التي تتعرض لتحديد مفهوم ومعنى القرارات الإدارية في علم الإدارة، لا تميز بين قرارات الإدارة الخاصة وقرارات الإدارة العامة. فهي لا تتعرض اطلاقاً إلى عنصر تحديد وتمييز وتفریق القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية العامة (قرارات الإدارة العامة) عن قرارات الإدارة الخاصة الصادرة من الهيئات والمنظمات الإدارية الخاصة. ومسألة تحديد القرارات الإدارية للإدارة العامة تحديداً جامعاً مانعاً، هي مسألة جوهرية وأساسية في تعريف القرارات الإدارية العامة وفي تحديد مفهومها بصورة كاملة وسليمة.

(1) الدكتوران، مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القربوني، المرجع السابق ص 173 .

(2) الدكتور محمد علي شبيب، المرجع السابق، ص 325 - 326 .

د. علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت، 1975، ص 182 .

(3) د. علي السلمي، اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 5 - 6، سنوضح هذا العنصر بصورة أكثر تدقيقاً وتوضيحاً حين التعرض لموضوع العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الإدارية.

ويعود أساس وسبب هذا الموقف من طرف علماء وكتاب علم الإدارة العامة في اعتقادنا الخاص إلى منطق وحقيقة انغماس وتركيز هؤلاء في نطاق القيام بدراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتعريفها، انغماسا وتركيزا كلياً على الجوانب الفنية والعملية والعلمية في نظرية القرارات الإدارية. وأن جل الجوانب والعناصر الفنية والعلمية لنظرية القرارات الإدارية تتشابه وتتحد في كل من قرارات الإدارة العامة وقرارات الإدارة الخاصة ولكن مهما كانت المبررات والتخريجات فتبقى تعريفات علم الإدارة للقرارات الإدارية مشوبة بعيوب النقص والعجز من هذه الزاوية، فلا بد من تدخل علم القانون الإداري لمساندة وتدعيم علم الإدارة في القضاء على هذا العيب، لأن تعريفات القانون الإداري تشمل من بين عناصر تعريفها للقرارات الإدارية على عنصر ومعياري تمييز قرارات الإدارة العامة عن قرارات الإدارة الخاصة - كما سنلاحظ ذلك بعد قليل.

ثالثاً: كذلك يلاحظ على كل المحاولات والتعريفات التي قام بها علماء وكتاب علم الإدارة لتحديد معنى ومفهوم القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، أن هذه التعريفات خالية تماماً من الحقائق والعناصر والجوانب القانونية للقرارات الإدارية حيث لا نجد أي تعريف من تعريفات علماء الإدارة والقانون الإداري قد تضمن أو تشير مجرد الإشارة - إلى عناصر وجوانب القرارات الإدارية القانونية. الأمر الذي يجعل تعريفات القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة قاصرة وناقصة، إذ ركزت واقتصرت هذه التعريفات على الجوانب والعناصر الفنية والعملية والعلمية فقط وأغفلت وتجاهلت العناصر والمقومات والجوانب القانونية للقرارات الإدارية.

لذا يحتم المنطق البحث عن مفهوم ومعنى القرارات الإدارية في نطاق علم القانون الإداري، حتى تكون عملية تعريف القرارات الإدارية كاملة وجامعة لكافة الجوانب والعناصر والحقائق العملية والفنية والعلمية والقانونية للقرارات الإدارية وفقاً للطريقة الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة وموضوعاتها.

المبحث الثاني:

مفهوم القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

المطلب الأول:

معنى القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وانشطتها القرارات الإدارية، وإنما اكتفت النصوص التشريعية المتناثرة هنا وهناك بالإشارة فقط إلى القرارات الإدارية، ومثال ذلك ما أشارت إليه المادة 30 من القانون الأساسي العام للموظيفة العامة الجزائرية: (تنشر القرارات الإدارية المتعلقة بمهمة الموظف ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم وذلك بعد اكتسابها بالتأشيرات القانونية). كما أن هناك مثالا آخر أشارت إليه المادة 459 من قانون العقوبات الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية على النحو التالي (يعاقب بغرامة من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الوارد بها معاقبا عليها بنصوص خاصة).

كما تشير المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري التي تشير إلى القرارات الإدارية دون تعريفها على النحو التالي: (تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا)

1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.

2) الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى (...).

وهناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة التي تشير إلى قرارات إدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها. لذلك بقيت

مهمة تعريف القرارات الإدارية وتحديد مفهومها متروكة لاجتهادات ومجهودات كل من
الفقه والقضاء⁽¹⁾

فهكذا قامت محاولات عديدة من بعض الفقهاء في القانون الإداري لتعريف
القرارات الإدارية فقد حاول الفقيه ليون دوجي تعريف القرار الإداري مقررًا بأنه: (كل
عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما
ستكون في لحظة مستقبلية معينة)⁽²⁾

ويمكن لنا أن نوجه النقد لهذا التعريف للقرار الإداري، وهو كون أنه أغفل عنصرا
هاما من عناصر تعريف القرار الإداري، وهو كون القرار الإداري صادرا من جانب واحد
وبإرادة السلطة الإدارية المنفردة والملزمة. وذلك حتى يمكن تمييز القرار الإداري -
باعتباره عملا إداريا قانونيا انفراديا - عن العقد الإداري - باعتباره عملا إداريا قانونيا
إتفاقيا ورضائيا صادرا من طرفين أو أكثر وبناء على توافق إرادتين متقابلتين
ومختلفتين، لإنشاء وإحداث أثر قانوني معين (الالتزامات والحقوق المتبادلة). ومن
جهته عرف بونار القرار الإداري بأنه : (كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع
القانونية القائمة). وعيوب هذا التعريف ظاهرة وواضحة حيث أن هذا التعريف للقرار
الإداري قد أغفل عناصر كثيرة لتعريف القرار الإداري وهي عنصر كون القرار الإداري
صادر من سلطة إدارية حتى يمكن تمييزه عن القرارات والتصرفات غير الإرادية مثل
القرارات الخاصة، والقرارات السياسية والقرارات القضائية، وعنصر كون القرار الإداري
عملا قانونيا انفراديا صادرا بإرادة السلطة الإرادية المنفردة والملزمة، وذلك حتى يمكن
تمييزه عن العقد الإداري الذي يعتبر عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا صادرا بناء
على توافق إرادتين متقابلتين أحدهما السلطة الإدارية.

أما هو ريو فهو يعرف القرار الإداري بأنه: (إعلان للإرادة بقصد أحداث أثر قانوني
إزاء الأفراد، يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر).

(1) اعتمدنا في نقل هذه التعريفات على مقال الدكتور محمد اسماعيل علم الدين "تطوير فكرة القرار الإداري" مجلة العلوم
الإدارية الصادرة عن الشعبة المصرية للعلوم الإدارية السنة العاشرة - العدد الثاني - أغسطس 1968، ص 139 - 142
والدكتور سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة
الثانية 1966، ص 30 - 31.

(2) الدكتور فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، الاسكندرية، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثانية 1967، المجلد
الثاني ص 1004.

وقد عاب الفقه على تعريف هو ريو هذا، أنه يقصر القرارات الإدارية على تلك القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد، ويهمل ويخرج طائفة القرارات الإدارية التي تخاطب الموظفين من دائرة القرارات الإدارية.

كما يؤخذ على تعريف هو ريو هذا للقرار الإداري أنه أدخل في تعريف القرار الإداري عنصرا غير أساسي وهو أن يكون القرار الإداري ذا صبغة أو صورة تنفيذية.

و يعرف ايزمان الإداري بأنه: (عمل غير تعاقدى ينظم سلوك الأفراد في المجتمع ويصدر عن عامل أو أكثر من عمال الإدارة يعملون معا)⁽¹⁾. وعيب هذا التعريف يتركز في أنه أغفل عنصر كون القرار الإداري عمل قانوني ينشئ ويولد أثارا قانونية بإنشاء مراكز قانونية لم تكن موجودة من قبل أو تعديل والغاء مراكز قانونية كانت قائمة، كما أغفل عنصر كون القرار الإداري عمل قانوني إداري يصدر بإرادة السلطة الإدارية المنفردة والملزمة. (افصح الإدارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة)⁽²⁾ وبالرغم من دلالة وسلامة هذا التعريف القضائي للقرار الإداري الذي وضعه القضاء الإداري المصري، إلا أن بعض الفقه قد عاب على هذا القضاء في مجال تعريف القرار الإداري لا استعماله عبارة (الافصح عن الإرادة) في حين أن القرار الإداري - باعتباره عملا قانونيا فراديا - قد يكون صريحا وقد يكون ضمنيا يستفاد من سكوت السلطة الإدارية لمدة زمنية معينة وفيل هذه الدراسة إلى اعتماد صحة وسلامة التعريف الذي وضعه الاستاذ الدكتور فؤاد مهنا للقرار الإداري، لأن هذا التعريف يشتمل على كافة مقومات وعناصر تعريف القرار الإداري، فهو يعرفه بأنه: (عمل قانوني فرادى يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث أثارا قانونية بإنشاء ووضع قانوني جدير أو تعديل أو الغاء وضع قانوني قائم)⁽³⁾.

(1) د. فؤاد مهنا، القانون الإداري، المرجع السابق ص 1004 - 1005

(2) د. سليمان محمد الطماوى، نظرية التعسف في استعمال السلطة المرجع السابق ص 30 - 31. د. فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، المرجع السابق ص 1008

(3) الدكتور فؤاد مهنا، القانون الإداري العربي، المرجع السابق ص 109

المطلب الثاني:

عناصر وخصائص القرارات الإدارية في القانون الإداري

ويستنتج من هذا التعريف الراجع للقرار الإداري الخصائص والعناصر للقرار الإداري:

(1) القرار الإداري عمل قانوني يخلق أثارا قانونية عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة وقائمة، وتعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة أو خاصة كانت موجودة وقائمة - عن الأعمال الإدارية المادية، التي تأتيها وتقوم بها السلطة الإدارية دون أن تستهدف وراء القيام بها أحداث أثارا قانونية معينة .

(2) القرار الإداري عمل قانوني صادر من سلطة إدارية مختصة، أي أن القرارات الإدارية أعمال صادرة من سلطة إدارية، وبذلك يختلف القرار الإداري عن الأعمال التي تصدر من السلطات السياسية والتشريعية والقضائية التي لا تعتبر قرارات إدارية وفقا للمعيار العضوي السائد حاليا في القانون الوضعي كأصل عام .

(3) القرار الإداري عمل قانوني انفرادي صادر من سلطة إدارية بإرادتها المنفردة والملزمة وبذلك يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري باعتباره عملا إداريا قانونيا اتفاقيا ورضائيا بناء على توافق إرادتين متقابلتين أحدهما إرادة السلطة الإدارية وإرادة الطرف المتعاقد معها .

وللقرار الإداري باعتباره عملا قانونيا إداريا أركان أساسية يقوم عليها وتحقق وجوده المادي والقانوني، وهذه الأركان هي ركن السبب، ركن الشكل والجراءات ركن الاختصاص، ركن المحل، وركن الهدف أو الغاية .

فلكي يكون القرار الإداري سلميا ومشروعا ومنتجا لاثاره القانونية لابد من توافر هذه الأركان وسلامة كل ركن منها من العيوب التي قد تشوبه.

فاذا لم تتوفر هذه الأركان كلها أو بعضها أو شاب بعضها عيب من العيوب المؤثرة قانونيا على صحة وسلامة القرار الإداري، فإن القرارات قد تفقد صفة الالتزام وتحقيقها للأهداف وبصفة عامة، يلاحظ بأن هذه العيوب تختلف وتتنوع باختلاف المطالبة .

أركان القرار الإداري (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب المحل ، أو مخالفة القانون ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة الإرادية) فإذا أصاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب وقع هذا القرار باطلا أي صار غير مشروع وبالتالي لا ينتج آثار القانونية ويصبح محلا للطعن فيه بكافة الطعون والدعاوى الإدارية والقضائية .

المبحث الثالث:

عملية تمييز القرارات الإدارية

تقوم الدولة من خلال القيام بوظائفها المختلفة - الوظيفة السياسية، الوظيفية التشريعية، الوظيفة التنفيذية، والوظيفية القضائية - بعدة أعمال مختلفة - أعمال سياسية، أعمال تشريعية، أعمال تنفيذية (حكومية وإدارية) وأعمال قضائية⁽¹⁾. ويختلف النظام القانوني لكل طائفة من هذه الأعمال عن الطائفة الأخرى.

فهكذا يختلف النظام القانوني للقرارات الإدارية - باعتبارها نوعا من أنواع أعمال السلطة الإدارية التي هي جزء من السلطة أو الهيئة التنفيذية - عن كل من النظام الذي يحكم القرارات السياسية، والنظام القانوني الذي ينظم الأعمال التشريعية والنظام القانوني الذي يسود الأعمال القضائية.

إذن يتحتم علينا هنا - في نطاق التعريف بالقرارات الإدارية من الناحية القانونية - أن نميز بين القرارات الإدارية وكل من العمل الحكومي والعمل السياسي التشريعي والعمل القضائي.

المطلب الأول : تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي.

المطلب الثاني : تمييز القرارات الإدارية ع العمل التشريعي .

المطلب الثالث : تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي

المطلب الأول:

تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي

تتفرع الهيئة (السلطة) التنفيذية التي تضطلع بالوظيفة التنفيذية في الدولة، إلى فرعين أساسيين هما الحكومة والإدارة العامة للدولة .

(1) أنظر التقسيمات المختلفة للوظائف و السلطات العامة في الدولة و مكانة الإدارة العامة في نطاق كل تقسيم للسلطات و الوظائف العامة في الدولة أنظر في تفاصيل ذلك: GERARS BERGERON, Fonctionnement de l'Etat, These Paris I Armand Colin , 1956 pp . 147 - 167

وتتخصص وتتخصص الحكومة بالوظيفة الحكومية وتأتي الأعمال والقرارات الحكومية، بينما تختص وتتخصص الإدارة العامة أو النظام الإداري في الدولة بالوظيفة الإدارية وتأتي أعمال القرارات الإدارية عن الأعمال الحكومية من عدة نواحي ولتعريف وتحديد القرارات الإدارية بصورة أكثر دقة نحاول هنا أن نميز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي⁽¹⁾.

وتعتبر عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي عملية جد صعبة ومعقدة، نظرا للتداخل والتشابك في الاختلاط العضوي والمادي القوي بين العمل الحكومي والقرار الإداري، ولكن ذلك لا يعني من ضرورة محاولة التفريق بين كل من القرارات الإدارية والعمل (القرار) الحكومي، وتقوم محاولة التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية باستعمال كافة المعايير وهي المعيار العضوي، والمعيار المادي، والمعيار المركب والمختلط .

• عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية على أساس المعيار العضوي :

المقصود بالمعيار العضوي في تمييز الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة هنا هو التركيز والاعتماد كل الاعتماد والتركيز على صفة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل أو التصرف وطبيعة وصفة الشكليات والاجراءات التي صدر في نطاقها وقالبها هذا العمل للحكم على هويته وطبيعته من حيث هل هو عمل إداري أي قرار إداري أم لا . دون الاهتمام والنظر الى طبيعة ومضمون العمل ذاته ويعتبر العمل قرارا اداريا - على أساس المعيار العضوي الشكلي هذا - اذا صدر هذا العمل من سلطة ادارية مختصة - (رئيس الدولة في نطاق اختصاصاته ووظائفه الإدارية فقط، الوزير، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، المدير العام للمؤسسة) ويعتبر العمل عملا (قرارا) حكوميا إذا صدر من طرف الحكومة في نطاق اختصاصها

(1) أنظر التمييز بين الحكومة و الإدارة

PROCESSES - Inadministrative Organisation, Traduction Française, Economica, 1983. PP. 48

د. محمد بكر القباني، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ص 101 - 105 .

د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق، ص 81 - 88

هارولد لاسكي، مدخل الى علم السياسة، الترجمة بالعربية عز الدين محمد حسين، القاهرة، دار المعاني للطباعة، 1965 ص 97

الدستوري، أي إذا صدر من رئيس الدولة في نطاق وظيفته الحكومية فقط، رئيس الوزراء، ومجلس الوزراء⁽¹⁾

وبالرغم من ميزة وضوح وبساطة هذا المعيار وسهولة تطبيقه، فإنه لا ينجح في القيام بعملية التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية، بصورة قاطعة وجامعة ومانعة على حد تعبير رجال الفلسفة والمنطق - نظرا للاختلاط والامتزاج والتداخل بين رجال وسلطات الحكومة ورجال وسلطات الإدارة العامة في الدولة .

حيث يحوز رئيس الدولة الصفة الحكومية والصفة الإدارية في ذات الوقت في بعض الوظائف والاختصاصات، كما أن الوزير يحوز الصفتين الحكومية والإدارية، حيث هو عضو الحكومة وعضو مجلس الوزراء، ورئيس وقائد إداري في ذات الوقت. الأمر الذي يجعل المعيار العضوي - الشكلي يفشل في تحقيق عملية الفصل والتفريق بين القرارات الإدارية والأعمال الحكومية بشكل قاطع وجامع ومانع . و لذا يجب اللجوء الى المعيار المادي - الموضوعي لمحاولة التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي⁽²⁾ .

• عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي على أساسا

المعيار المادي:

إن المعيار المادي - الموضوعي، الذي يستعمل قمييز وتحديد الأعمال الإدارية بصفة عامة والقرارات الإدارية بصفة خاصة، هو التركيز والغوص في طبيعة العمل وماديات مضمونة لتحديد هويته وطبيعته الإدارية أو غير الإدارية، ودون النظر والاهتمام بصفة الجهة وطبيعة الهيئة أو السلطة التي صدر منها العمل ولا الاهتمام بصفة الشكليات والإجراءات التي صدر في قالبها العمل المطلوب الكشف عن هويته وطبيعته .

ويعتبر العمل عملا إداريا - قرار إداريا على أساس المعيار المادي - الموضوعي - إذا كان هذا العمل عملا إداريا بطبيعته ، أي عملا إداريا بطبيعته ومضمونه المتصل والمرتبط كل الارتباط بالوظيفة الإدارية (وظيفة تسيير وإدارة المرافق العامة بانتظام

(1) هارولد لاسكي، المرجع السابق، ص 97 - 99

- الدكتور محمد بكر القباني ، الإدارة العامة، الجزء الأول، المرجع السابق ، ص 102 - 105

- الدكتور محمود محمد حافظ القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية 1957 ، ص 3 - 4

(2) الدكتور محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 4

واضطراب، وظيفة المحافظة على النظام، لتحقيق المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والعلوم الإدارية، بينما يكون العمل حكومياً بطبيعته إذا كان متصلاً بالوظيفة الحكومية ومتضمناً لأعمال حكومية

ولقد اختلف علماء وكتاب القانون الإداري والعلوم السياسية والعلوم الإدارية في تحديد ما يعتبر عمل حكومي بطبيعته وما يعتبر عملاً إدارياً بطبيعته وفقاً للمعيار المادى، فهكذا يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية هي كل الأعمال المتعلقة بالمحافظة على كيان الأمة ودستورها، ونظامها السياسى، ومبدأ انتظام مؤسساتها وسلطاتها الأساسية، وكذا الأعمال المتعلقة بأمن وسلامة الدولة في الداخل والخارج،

وأعمال تنظيم العلاقات الخارجية مع الدول والمنظمات الدولية، أما الوظيفة الإدارية التي تتصل بها القرارات الإدارية، فهي تتركز وتنعصر في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقات الأفراد بالإدارة العامة المركزية واللامركزية⁽¹⁾

بينما يقرر البعض أن العمل الحكومي هو العمل المتعلق برسم السياسة العامة، أما عمل الإدارة العامة فيختص بتنفيذ السياسة العامة ووضعها موضع التطبيق وما يستلزم ذلك من ضرورة القيام بالعمليات الإدارية اللازمة (عمليات التخطيط، والتنظيم والرقابة)⁽²⁾ كما يقرر البعض بأن الوظيفة الحكومية (العمل الحكومي) يتعلق بتقرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكيد من مدى تحقيقها بكفاية، وتختلف عملية تنظيم الحكومة من دولة إلى دولة وفقاً لاختلاف النظام السياسي والأيديولوجية الفلسفية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعتنقها النظام، بينما تتعلق الوظيفة الإدارية بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أفضل الوسائل⁽³⁾.

و يقرر البعض الآخر بأن العمل الحكومي هو العمل الذي يتعلق باختيارات الدولة والتعبير عن إرادتها، بينما وظيفة وعمل الإدارة يتعلق بتنفيذ هذه الاختيارات والإدارة العامة للدولة⁽⁴⁾.

(1) أدوارد لافريير، ورد ذلك في مرجع الدكتور محمود محمد حافظ القرار الإداري، المرجع السابق ص 14

(2) الدكتور محمد قباني، الإدارة العامة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 104 - 105

(3) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 82

(4) HERBERT A SIMON, Administration et Processus de décision Traduction Française par Pierre EMMANUEL DAUZAT, Paris, Economica, 1983, p. 51

كما ذهب البعض الآخر - في مجال تمييز العمل الإداري عن العمل الحكومي بوجه عام وتمييز القرار الإداري عن العمل الحكومي بوجه خاص - إلى التقرير بأن الوظيفة الحكومية تتعلق بالمسائل الاستثنائية بالوحدة السياسية والمصالح الوطنية العليا، بينما تتضمن الوظيفة الإدارية عمليات تصريف شؤون الجهود العادية⁽¹⁾.

وبالرغم من أن هذه الأفكار والنظريات التي قال بها أصحابها في مجال التمييز بين العمل الإداري والعمل الحكومي بصفة عامة والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي بصفة خاصة - قد نجحت في رسم ملامح كل من العمل الحكومي والعمل الإداري إلى حد ما. إلا أن هذه المحاولات لم تحسم عملية تمييز الوظيفة الإدارية عن الوظيفة الحكومية بصورة حاسمة وقاطعة، وجامعة ومانعة. إذ يظل هناك تداخل واختلاط بين العمل الحكومي والعمل الإداري بصفة عامة. حيث تشارك الإدارة العامة بصورة مباشرة وغير مباشرة في رسم السياسة العامة، وتحديد الأهداف العامة.

كما أن مفهوم السياسة العامة ذاته مرن ومتقلب وغامض⁽²⁾ كذلك أن وظيفة تحديد ورسم السياسة العامة ليست من اختصاص الحكومة في كل النظم والأحوال، إذ تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص السلطة السياسية البحتة، أي تدخل هذه الوظيفة في نطاق اختصاص الحزب في الدول والنظم التي تأخذ بنظام الحزب الواحد، ويصبح دور الحكومة في هذا المجال دوراً ثانوياً وتنفيذياً وتكميلياً فقط⁽³⁾.

كما أن الحكومة في الدول التي تأخذ بنظام الفصل بين السلطات لا تنفرد برسم السياسة العامة وحدها، وإنما تشاركها في ذلك بصفة أساسية وأصلية السلطة التشريعية باعتبارها المعبرة عن الإرادة العامة للأمة أو الشعب⁽⁴⁾.

(1) اندري هوريو، ورد ذلك في مرجع الدكتور محمود محمد حافظ القرار الإداري، المرجع السابق ص 4

(2) أنظر في صعوبة تحديد مبنى السياسة، GERARD BERGERON Fonctionnement de l'Etat, Thèse, LIBRAIRIE ARMAND 1965, pp 15-24

(3) تشجفاد رزى الديمقراطية والشرعية، ترجمة سيد الملاح، القاهرة دار الثقافة الجديدة، الطبعة الأولى 1976 ص 95

(4) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 84

• عملية تمييز القرارات الادارية عن العمل الحكومي على أساس المعيار

المركب أو المختلط:

المعيار المركب أو المختلط المستعمل في تمييز الاعمال الإدارية بصفة عامة، والقرارات الإدارية بصفة خاصة عن غيرها من سائر أعمال وتصرفات الدولة الأخرى، هو نتاج المزج والجمع بين مضمون المعيار العضوى - الشكلى، ومضمون المعيار المادى الموضوعى معا وفي ذات الوقت.

ويمكن الاعتماد على هذا المعيار المركب في تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي بعد إضافة عنصرين جديدين هما أولا المركز والدرجة التي تحتلها كل من الحكومة والإدارة العامة في هرم تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية في الدولة، ونوعية وطبيعة علاقة التبعية القائمة بين الحكومة والإدارة العامة⁽¹⁾. ثانيا طبيعة مفهوم السياسة العامة في نطاق الوظيفة التنفيذية في الدولة، وذلك حتى يقوم هذا المعيار بدور فعال قاطع الى حد ما في التفريق بين القرارات الإدارية والعمل الحكومي. ويمكن صياغة عملية التمييز بين القرارات الإدارية والاعمال الحكومية على أساس المعيار المركب والمختلط على النحو التالي:

أن العمل الحكومي هو ذلك العمل الذي يصدر من السلطات والهيئات الحكومية التي تعلق وترأس الإدارة العامة، وغالبا ما يتضمن هذا العمل الحكومي المشاركة في رسم مضمون السياسات العامة أو القيام بعملية صياغتها وتنفيذها - وفقا للدور المحدد في النظام الدستورى والسياسي السائد في الدولة

بينما يعتبر العمل (قرارا) اداريا اذا ما صدر من الإدارة العامة التي تحتل مرتبة أدنى من الحكومة في تدرج هيكل الوظيفة التنفيذية وترتبط بالحكومة بعلاقة التبعية والخضوع والطاعة⁽²⁾، وغالبا ما يتضمن العمل الادارى (القرار الادارى) عمليات تنفيذ القرارات والاعمال الحكومية والقوانين في الحياة اليومية الجارية، في صورة توفير الخدمات والسلع اللازمة لإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة في مفهوم

(1) الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الادارى، المرجع السابق ص 4
الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، المرجع السابق ص 84 - 85

(2) الدكتور محمود محمد حافظ، القرار الادارى، المرجع السابق ص 4
الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة المرجع السابق ص 84

القانون الإداري والعلوم الإدارية، عن طريق ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات العامة الإدارية بانتظام واطراد، والمحافظة على النظام العام في المجتمع.

المطلب الثاني:

تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي

لتحقيق عملية التفريق والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي في الدولة أهمية خاصة. حيث تسهل هذه العملية تطبيق (النظام القانوني للقرارات الإدارية الذي يختلف عن النظام القانوني للموظيفة التشريعية) وتسهل عملية تطبيق النظام القانوني لموظيفة التشريعية في الدولة الذي يختلف بدوره عن النظام القانوني للقرارات الإدارية كما سبقت الإشارة إلى ذلك. وتتأرجح اجتهادات الفقه، وتطبيقات القضاء، وحلول التشريع، بين ثلاثة معايير في عملية التمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي. نحاول أن نتعرض لها للتثبت من طبيعة ونوعية المعيار الراجح والمعول عليه في القيام بهذه العملية.

• عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار

العضوى - الشكلي:

إن مضمون المعيار العضوى - الشكلي - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - هو التركيز والاعتماد على صفة وهوية الشخص أو السلطة مصدرة العمل، وإلى طبيعة وصفة الاجراءات والشكليات والقوالب التي يصدر في اطارها العمل للحكم على طبيعة وهوية العمل وتمييزه عن غيره من سائر الاعمال الأخرى. وعند أعمال وتطبيق المعيار العضوى - الشكلي - لا يجب النظر إلى طبيعة وصفة مضمون وجوهر العمل .

وهكذا يمكن تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي في الدولة على أساسا المعيار العضوى - الشكلي. إذ يكون العمل قرارا إداريا إذا ما صدر من سلطة أو هيئة إدارية أو شخص إداري مختص ويكتسب الصفة والطبيعة الإدارية بالنظر إلى طبيعة وصفة الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويكتسب هذه الصفة والطبيعة على أساس المعيار العضوى - الشكلي، حتى ولو كان القرار في طبيعته ومضمونه وجوهر حقيقته عملا تشريعيا أو عملا قضائيا بطبيعته.

و يكون العمل تشريعيا اذا ما صدر من السلطة أو الهيئة التشريعية في الدولة وتم إصدار هذا العمل في ظل قوالب وإجراءات وشكليات العمل التشريعي، بغض النظر عن فحوى ومضمون هذا العمل وطبيعته من حيث هل هو عمل تشريعي أو قرار إداري في حقيقته ومضمونه أم لا، مادام المعيار المعتمد والمعمول هو المعيار العضوي والشكلي فقط⁽¹⁾.

• تقدير دور المعيار العضوي - الشكلي في التمييز بين القرارات الادارية والعمل التشريعي:

يمتاز المعيار العضوي الشكلي بمزايا البساطة والسهولة والوضوح في تطبيقه، فيمكن الاكتشاف والتعرف بسهولة على القرار الإداري وتفريقه عن العمل التشريعي، بمجرد التعرف على طبيعة وصفة الجهة التي أصدرت العمل من حيث هل هي إدارية أو تشريعية وترتيب نتائج آثار هذا التمييز بدون تعقيد أو صعوبة. ولكن معيار العضوي - الشكلي - مشوب بعيوب كثيرة، تجعله عاجزا وناقصا في القيام بدور التمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي في الدولة بصورة قاطعة جامعة مانعة ومن هذه العيوب مايلي:

- (1) يعاب على هذا المعيار أنه معيار سطحي وظاهري حيث يعتمد في تحديد العمل وتمييزه على الظاهر الخارجي لهذا العمل وسطحه ولا يتعمق في مضمون وفحوى ومكونات العمل وطبيعته.
- (2) لا يمكن الوصول إلى تمييز وتفريق العمل الإداري عن العمل الحكومي وفقا لهذا المعيار - كما سبق بيان ذلك⁽²⁾.
- (3) تصعب عملية تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي على أساس المعيار العضوي الشكلي في النظام الايديولوجي والسياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي يطبق مبدأ وحدة السلطات ولا يطبق مبدأ الفصل بين السلطات .

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري المرجع السابق ص 12
- الدكتور سليمان، النظرية العامة للقرارات الادارية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة السادسة 1966، ص 175

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري المرجع السابق ص 14

(4) يفشل هذا المعيار في عملية تمييز القرار الإداري عن العمل التشريعي في حالات الظروف الاستثنائية والضرورة في القانون العام حيث تندمج كل السلطات وتتجمع في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة، وذلك لدفع أو لدرء المخاطر الجسيمة المحدقة بالأمة ونظامها ومؤسساتها ووحدتها الوطنية والترابية⁽¹⁾.

(5) يفشل هذا المعيار في تحقيق عملية التمييز بين الأعمال الإدارية ذاتها عن بعضها البعض فهكذا لا يمكن أن نحقق على أساس المعيار العضوي - الشكلي - عملية التفريق بين الأعمال الإدارية والمادية والأعمال الإدارية القانونية، وكذا التفريق بين القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكذلك لا يمكن أن نحقق عملية التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي على أساس المعيار العضوي - الشكلي، كما لا يمكن لنا أن نميز بين المرفق العام الإداري والضبط الإداري على أساس هذا المعيار.

ونظرا لهذه العيوب التي تشوب المعيار العضوي - الشكلي - قام البحث عن معيار آخر تنتفي فيه هذه العيوب، وهو المعيار المادي الموضوعي، لتمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي في الدولة.

• عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار

المادي - الموضوعي :

المعيار المادي - الموضوعي هو كما سبقت الإشارة إلى ذلك - هو التركيز على جوهر العمل وطبيعة تكويناته الداخلية والتركيز على مضمون ومحتويات الشيء، مع إغفال كافة العناصر والشكليات والإجراءات الخارجية التي صدر منها أو في نطاقها العمل أو ظهر من خلال الشيء وعملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار المادي - الموضوعي، يمكن تحقيقها بالاعتماد والتركيز على طبيعة تكوين ومضمون كل من القرار الإداري والعمل التشريعي في الدولة دون الاهتمام بصفة وطبيعة السلطة أو الهيئة التي صدر منها العمل وإغفال الشكليات والإجراءات والقوالب التي يصدر في نطاقها كل من القرار الإداري والعمل التشريعي.

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري المرجع السابق ص 14

• كيفية تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي على أساس المعيار

المادى - الموضوعى :

ولكن السؤال القائم هو كيف يمكن تحقيق عملية الفصل والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل التشريعي على أساس المعيار المادى - الموضوعى، أي متى يكون التصرف أو العمل قرارا إداريا بطبيعته وبمضمونه وتكوينه المادى الموضوعى، ومتى يكون العمل عملا تشريعيا بمضمونه وبطبيعته تكوينه المادى والداخلى ؟

المدرسة القانونية الواقعية الموضوعية بزعماء "ليون دوجى" صاحبة المعيار المادى الموضوعى، هي التي تقدم لنا الحل والجواب على هذا التساؤل، عن طريق فلسفتها القانونية الخاصة بالنظام القانونى في الدولة. فهكذا ترى هذه المدرسة أن النظام القانونى للدولة هو عبارة عن كتلة ضخمة من مجموعة من المراكز القانونية المختلفة ومن مجموعة كبيرة من الأعمال القانونية المختلفة.

وتمثل المراكز القانونية SITUATIONS JURIDIQUES الجانب الستاتيكي في النظام القانونى للدولة، بينما تشكل الأعمال القانونية LES ACTES JURIDIQUES الجانب الديناميكي المحرك لأن الأعمال القانونية هي التي تخلق وتعديل وتحدد وتلغى المراكز القانونية باستمرار وبانتظام في الدولة.⁽¹⁾

المراكز القانونية - SITUATIONS JURIDIQUES :

يتكون هيكل بناء النظام القانونى في الدولة من العديد من المراكز القانونية المتنوعة⁽²⁾ وتنقسم المراكز القانونية إلى نوعين أساسيين هما :

(1) المراكز القانونية العامة أو الموضوعية: وهي المراكز القانونية التي تخلق وتنظم بموجب قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب كافة بالتساوى. ومن أمثلة المراكز القانونية العامة الموضوعية: نظام الوظيفة العامة، ونظام الزواج، ونظام الانتخابات⁽³⁾.

(1) أنظر في الفلسفة القانونية لهذه المدرسة، مؤلفات المدخل للعلوم القانونية ومؤلفات فلسفة القانون.

(2) المركز القانونى LA SITUATION JURIDIQUE هو الحالة أو الوضعية التي يوجد فيها الشخص ما في مواجهة القانون، أنظر في ذلك ص 176.

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإدارى المرجع السابق ص 16
الدكتور محمد سليمان الطماوى، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 178

(2) المراكز القانونية الذاتية - الشخصية: وهي المراكز القانونية التي تخلق وتنظم بواسطة قواعد وأعمال قانونية فردية وذاتية تتعلق بكل شخص أو حالة على حدة⁽¹⁾. ومن أمثلة المراكز القانونية: مركز المتعاقد.

الأعمال القانونية: LES ACTES JURIDIQUES

تنقسم الأعمال القانونية إلى ثلاثة طوائف هي:

(1) العمل القانوني المشرع: (ACTE - REGLE) وهو العمل الذي يتضمن إنشاء قاعدة قانونية عامة تخلق وتنشئ مراكز قانونية عامة ومجردة، ومن أمثلة العمل القانوني المشرع التشريعات المختلفة واللوائح الإدارية باختلاف أنواعها⁽²⁾.

(2) الأعمال القانونية الذاتية: (LES ACTES SUBJECTIFS) وهي فئة الأعمال القانونية التي ترتب وتولد مراكز قانونية ذاتية وشخصية ومثال الأعمال القانونية الذاتية - الشخصية العقود والقرارات الإدارية والفردية والذاتية .

(3) الأعمال القانونية الشرطية: (LES ACTES - Conditions) وهي الأعمال التي تصدر بشأن شخص معين بذاته ونقل هذا الشخص إلى مركز قانوني عام ومجرد لم يكن ينطبق عليه من قبل⁽³⁾. ومن أمثلة الأعمال الشرطية عقد الزواج، وقرار التعيين في الوظيفة العامة.

المطلب الثالث:

تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي (الحكم القضائي)

أمر عسير ودقيق وصعب جدا، من حيث تعتبر عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي الطبيعة التنفيذية والواقعية والتجسدية، إذ أن جوهر كل من القرار

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري المرجع السابق ص 16.

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 16

الدكتور محمد سليمان الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 178

(3) الدكتور محمد سليمان الطماوي، نظرية القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 178

الإدارى والحكم القضائي القوى، من حيث الطبيعة التنفيذية والواقعية والتجسدية، إذ أن جوهر كل من القرار الإدارى والحكم القضائي هو تخصيص وتجسيد وتطبيق لقاعدة قانونية أو تنظيمية سابقة على واقع الحياة في صورة تنفيذية مادية عملية، فكل من القرار الإدارى والحكم القضائي هو عمل تنفيذي.

و بالرغم من هذه الصعوبة والدقة في تقرير القرار الإدارى عن العمل القضائي، فإن عملية الفصل والتمييز بينهما أمر ضروري ومقضي به نظرا لاختلاف النظام القانوني لكل من القرارات الإدارية والأحكام القضائية واختلاف الوظيفة الإدارية عن الوظيفة القضائية في الدولة⁽¹⁾.

• عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار

العضوى - الشكلى :

تنصب محاولة تمييز وتفريق القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار العضوى - الشكلى على النظر والتركيز إلى صفة الجهة أو السلطة التي صدر منها العمل وشكل الإجراءات والأساليب والقوالب الخارجية التي تم في نطاقها صدور العمل لتقييمه والحكم عليه من حيث هل هو قرار إدارى أم عمل قضائي (حكم قضائي). فيكون العمل قرار إداريا إذا كان صادرا من سلطة أو هيئة إدارية مختصة، وفي ظل شكلية وإجراءات وأساليب إدارية، ويكون العمل عملا قضائيا (حكما قضائيا) إذا كان صادرا من هيئة قضائية مختصة وفي نطاق القوالب والإجراءات والشكليات والأساليب المقررة وللعمل القضائي.

فعملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار العضوى - الشكلى، أمر سهل واضح، نظرا لخصائص المعيار العضوى - الشكلى، الذي يمتاز بالبساطة والوضوح والسهولة في تطبيقه. ولكن هذا التمييز غير حقيقي وغير موضوعى وقاطع للأسباب التالية:

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرارات الضبط الادراى، دروس لطلبة دبلوم العلوم الإدارية، القاهرة، جامعة كلية الحقوق،

(1) نظرا لتداخل إختصاصات كل من الهيئة الإدارية والهيئة القضائية حيث تصدر السلطات أو الهيئات الإدارية قرارات إدارية شبه قضائية كما هو الحال في القرارات الإدارية الصادرة من لجان إدارية شبه قضائية والقاضية بالفصل في تظلمات إدارية مقدمة من ذوى الشأن والمصلحة إلى هذه اللجان على أساس قواعد القانون السارى المفعول.

كما تصدر الهيئات القضائية المختصة إلى جانب إصدار الأحكام القضائية بطبيعتها - قرارات قضائية إدارية - كما هو الحال في الأوامر القضائية التي تتضمن تعيين وصي أو قيم أو حارس قضائي.

(2) صعوبة تطبيق وأعمال المعيار العضوى - الشكلى - في الفصل والتمييز بين القرارات الإدارية والعمل القضائي في ظل الظروف الاستثنائية التي تحمل بالأمم والدول، حيث يسود نظام الضرورة والظروف الاستثنائية، وتتجمع كافة السلطات والوظائف في يد السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة.

(3) صعوبة تطبيق المعيار العضوى - الشكلى في تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي في ظل النظام الاجتماعى الاقتصادى السياسى والدستورى الذي يقوم على أساس مبدأ وحدة السلطة وليس على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فإذا كان الأساس الدستورى والسياسى للمعيار العضوى - الشكلى - في القانون هو مبدأ الفصل بين السلطات فإن المبدأ وحدة السلطة كأساس سياسى ودستورى لعملية تنظيم وممارسة السيادة والسلطة العامة في المجتمع والدولة ينفى دور المعيار العضوى - الشكلى أساسا وأصلا .

لذلك كان المعيار المادى - الموضوعى مطلوبا للتمييز بين القرارات الإدارية والعمل القضائي .

• عملية التمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي على أساس المعيار

المادى - الموضوعى :

تتم عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي (الحكم القضائي) على أساس المعيار المادى - الموضوعى عن طريق الاعتماد والتركيز على جوهر وماديات وطبيعة كل من القرار الإدارى والعمل القضائي دون النظر والاهتمام بالجوانب الشكلية والعضوية لكل منهما. فهكذا يكون العمل قرار إداريا بطبيعته إذ ما تضمن خصائص وعناصر طبيعة القرار الإدارى، ويكون العمل عملا قضائيا (حكما قضائيا) إذ ما احتوى على عناصر وخصائص وطبيعة العمل القضائي. و لكن كيف ومتى يكون العمل قرار إداريا بطبيعته وجوهره ومضمونه وكيف ومتى يكون العمل عملا - حكما قضائيا - بطبيعته وعناصره وخصائصه. أي كيف تتم عملية تمييز القرارات الإدارية عن العمل (الحكم) القضائي على أساس المعيار المادى - الموضوعى ؟ ويصدد الإجابة عن هذه التساؤلات بصدد تطبيق المعيار المادى - الموضوعى في مجال التمييز بين القرارات الإدارية والعمل (الحكم) القضائي، ظهرت ووجدت عدة نظريات وحلول، نتطرق إليها بإيجاز مفيد للوصول إلى النظرية أو الرأي الذي يمثل الحل المعمول به وضعيا الآن في نطاق تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية.

ومن بين الفرضيات والنظريات التي قيل بها في هذا المجال نظرية السلطة التقديرية، نظرية التصرف التلقائي، نظرية المنازعة، نظرية الهدف من العمل وطبيعة نتيجة العمل.

أ - نظرية السلطة التقديرية، (THEORIE DE POUVOIR DISCRETIONNAIRE)

يقرر ويستخلص أنصار السلطة التقديرية في مجال تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، أن القرارات الإدارية في نطاق السلطة التقديرية، حيث تتمتع السلطة الإدارية المختصة بحرية الملاءمة والمواءمة في اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية، بينما تصدر الأحكام القضائية في ظل السلطة المقيدة والاختصاص المقيد، حيث لا يتمتع القاضى المختص بحرية التصرف والملاءمة والمواءمة في إصدار الأحكام القضائية، بل هو ملزم باتباع تفاصيل وروح ونصوص وإدارة المشرع، وينحصر دوره فقط في تفسير

القاعدة القانونية أساس النزاع على الخصومة القضائية والفصل والحكم القضائي في موضوع الخصومة والنزاع القضائي⁽¹⁾.

ولكن هذه النظرية غير سليمة كمعيار موضوعي دقيق وسليم وقاطع (جامع ومانع) في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، حيث ليس صحيحا في جميع الأحوال والأوقات والأوضاع أن القرارات الإدارية تتخذ وتصدر في نطاق السلطة التقديرية وحرية التصرف فأحيانا تصدر السلطات الإدارية المختصة قرارات إدارية في نطاق الاختصاص والسلطة التقديرية، وأحيانا في نطاق السلطة والاختصاص المقيد، وفي أغلب الأحيان والأحوال تصدر القرارات الإدارية في نطاق المزج والخلط بين عناصر السلطة التقديرية وعناصر السلطة المقيدة في ذات الوقت والموضوع.

كما أنه ليس صحيحا إن كل الأحكام القضائية تصدر في نطاق السلطة المقيدة، إذ يتمتع القاضى في المواد الجنائية وفي نطاق قانون العقوبات بالسلطة التقديرية في إصدار الأحكام عندما يحدد له المشرع الجنائي الحد الأدنى والحد الأقصى للعقوبة ويخيره بين العقوبة المالية والعقوبة المالية والعقوبة البدنية، ويترك بعد ذلك حرية التصرف والتقدير والملاءمة وإصدار الأحكام الملزمة⁽²⁾.

ومن ثم كان هذا المعيار غير صحيح وغير سليم للتمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية بصورة جامعة ومانعة وقاطعة.

ب - نظرية التصرف التلقائي، (THEORIE DE L'ACTION D'OFFICE)

تقرر هذه الفرضية أو النظرية في مجال التفريق بين القرارات الإدارية والعمل لقضائي (الأحكام القضائية) أن القرارات الإدارية تتميز عن العمل القضائي، من حيث أنها تصدرها السلطات الإدارية المختصة من تلقاء نفسها ودون توقف ذلك على وجود

(1) Michel D. Stassinopoulos, Op. Cit, p. 70

الدكتور محمود محمد حافظ، قرارات الاداري، المرجع السابق، ص 19
انظر في معنى السلطة التقديرية، والفرق بين الاختصاص التقديري، والاختصاص المقيد، والدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، ج. م. ع. القاهرة، دار النهضة العربية 1971

VENEZIA J C, Le Pouvoir Discretionnaire, Paris, L. G. D. J 1959

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الاداري، المرجع السابق، ص 19 - 20

طلبات مسبقة تطلب صدور القرارات الإدارية، بينما تصدر الأحكام القضائية من الجهات القضائية المختصة بناء على طلبات الغير في صورة خصومات ودعاوى قضائية مقدمة من أطراف ذوى الصفة والمصلحة القانونية ويطلبون الهيئات القضائية الرسمية المختصة وفي ظل إجراءات التقاضى القانونية والمقررة إصدار أحكام قضائية تفصل وتحسم النزاع القائم على أساس حجة أو قاعدة من القانون⁽¹⁾.

وإذا كانت هذه النظرية سليمة في أحد شقيها، وهو أن الأحكام القضائية لا تصدرها الجهات والهيئات القضائية المختصة تلقائيا وإنما تصدرها وتنطقها بناء على طلبات الخصوم من ذوى الصفة والمصلحة القانونية، فإن هذه النظرية معيبة وغير سليمة في شقيها الآخر، حيث أن القرارات الإدارية لا تصدر تلقائيا في جميع الأحوال والظروف والأوقات، حيث توجد - إلى جانب فئة القرارات الإدارية التلقائية - طائفة كبيرة من القرارات الإدارية تصدر بناء على طلبات وتظلمات ذوى الشأن والمصلحة مثل قرارات منح الجنسية، وقرارات التوظيف في الوظيفة العامة، وقرارات قبول الاستقالة، وقرارات الفصل في التظلمات الإدارية، وقرارات منح الرخص المختلفة.

لذلك كانت هذه النظرية معيارا فاشلا وغير سليم في مجال تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية.

ج - نظرية المنازعة، (THEORIE DE LA CONSTESTATION)

تقرر هذه النظرية أن عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية يجب أن يستند إلى طبيعة وموضوع العمل وجوهره، حيث أن العمل القضائي أي الحكم القضائي هو عمل يتضمن الفصل في خصومه قضائية أو نزاع قضائي على حق ذاتي شخصي وعلى أساس قانوني، بينما القرارات الإدارية لا تتضمن أي فصل في خصومة قضائية⁽²⁾. وتمتاز هذه النظرية بالصواب والسلامة في محاولة تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، ولكنها محتاجة إلى عناصر أخرى تزيد من اكتمالها ووضوحها كمعيار مادي موضوعي واضح ودقيق وجامع ومانع وفاصل في القيام بهذه المهمة مثل

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 20

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، قرارات الضبط الإداري، المرجع السابق، ص 20

عنصر الغرض والهدف من كل من العمل الإداري والعمل القضائي وطبيعة وخصائص النتيجة لكل من القرار الإداري والحكم القضائي.

د - نظرية الغرض ونتيجة العمل، (THEORIE DE BUT)

تعتمد وتستند هذه النظرية في عملية التمييز بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية على طبيعة الهدف والغاية من كل منهما. فالقرارات الإدارية هي طائفة الاعمال الإدارية التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة - بالمفهوم الإداري - عن طريق ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات الإدارية بانتظام واطراد لإشباع الحاجات العامة في المجتمع والدولة وعن طريق المحافظة على النظام العام في الدولة، بينما تستهدف الأحكام القضائية حماية النظام القانوني السائد في الدولة، عن طريق حماية مبدأ الشرعية وعن طريق النظر والفصل في الخصومات القضائية بين الأطراف والخصوم تطبيقاً للقانون، ولذلك تحوز الأحكام القضائية صفة وطبيعة وقوة الشيء المقضى به L'autorité de la chose jugée بينما لا تحوز القرارات الإدارية هذه الصفة والطبيعة.

و بالرغم من سلامة وصحة وصواب هذه النظرية في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية، إلا أنها تعتبر عنصراً مكملًا لنظرية المنازعة، السابق الإشارة إليها كمعيار مادي وموضوعي راجع وصائب في تمييز القرارات الإدارية عن الأحكام القضائية على أساس المعيار المادي الموضوعي.

هذه خلاصة الجدل النظري والعلمي في فقه القانون الإداري بخصوص موضوع التفرقة بين القرارات الإدارية والأحكام القضائية. أما بخصوص القانون الوضعي المقارن فإن جل النظم تطبق المعيار العضوي - الشكلي أساساً وأصلاً، والمعيار المادي الموضوعي استثناءً وفي أحوال محدودة وبالنسبة للنظام الجزائري، فإنه بالرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية التي تنطرق إلى القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى فإنه يمكن استخلاص واستنتاج أن المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار الموضوعي - الشكلي، في مجال تمييز وتحديد القرارات الإدارية عن غيرها من أعمال الدولة الأخرى ومن بينها العمل القضائي (الأحكام القضائية).

فهكذا - وبالإضافة إلى نص المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية الجزائية، التي تؤكد أخذ النظام الجزائي بالمعيار العضوي - الشكلي في تحديد طاق الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في المواد والمنازعات الإدارية - نجد المادة 274 من ذات القانون تؤكد صراحة وبكل وضوح مسألة الاعتماد على المعيار العضوي - الشكلي في تحديد وتمييز القرارات الإدارية عن غيرها من أعمال الدولة الأخرى ومنها الأحكام القضائية إذ تنص المادة على أنه "تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا؛

(1) الطعون بالبطلان في القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية الصادرة من السلطة الإدارية.

(2) الطعون الخاصة بتفسير هذه القرارات والطعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى".

وهذا الموقف الجزائي، بخصوص هذه المسألة، يمكن استشفافه أيضا من نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائي، التي تقرر أنه: " يعاقب بغرامة من 5 إلى 50 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الوارد بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

فالمشرع أخذ منذ البداية بالمعيار العضوي الشكلي في تحديد وتمييز الأعمال الإدارية مثل بقية أغلب النظم القانونية العالمية وذلك كأصل عام، ويتطابق المعيار المادي الموضوعي - كاستثناء - في بعض الظروف والأحوال التي يخفق فيها أعمال المعيار العضوي الشكلي.

الفصل الثاني

عملية تكوين القرارات الإدارية

الفصل الثاني

عملية تكوين القرارات الإدارية

المقصود بعملية تكوين القرارات الإدارية هو الوجود المادي والقانوني للقرارات الإدارية لتصبح قابلة للتنفيذ والتطبيق على واقع الحياة الإدارية ومنتجة لآثارها القانونية ومحقة لأهدافها المشروعة لتحقيق المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة. وتختلف عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة عن عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري بالرغم من حقيقة التكامل والارتباط بين عملية تكوين القرارات الإدارية في كل من علم الإدارة والقانون الإداري. إذ تنحصر عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة في صنع وخلق الوجود المادي والفني والعملية والعلم للقرارات الإدارية، دون التطرق إلى أركان عناصر وجوانب الوجود القانوني للقرارات الإدارية. بينما تتمحور عملية تكوين وصناعة القرارات الإدارية في القانون - القانون الإداري - وتنصب على العناصر والمقومات والأركان القانونية للقرارات الإدارية حتى تصبح عملاً إدارياً قانونياً مولداً للآثار ونافذاً للمفعول.

ونظراً لاختلاف عملية تكوين القرارات في علم الإدارة عنها في القانون الإداري، فإن المنطق يستوجب دراسة عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة ثم دراستها

في القانون الإداري، وأخيرا البحث عن مدى الصلة والارتباط بين عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة العامة، وتكوينها في القانون الإداري .

ومن ثم سوف ينقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: عملية تكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة.

المبحث الثاني: عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري.

المبحث الثالث: مدى صلة وارتباط الوجود المادي والفني والعمل بالوجود

القانوني للقرارات الإدارية . (أي مدى صلة عملية تكوين القرار

الإداري في علم الإدارة بعملية تكوينه في القانون الإداري).

المبحث الأول:

عملية تكوين القرارات الإدارية
في علم الإدارة

تعتبر عملية تكوين القرار الإداري في نطاق علم الإدارة العامة أهم العمليات الإدارية، بل يعتبرها بعض العلماء والكتاب جوهر الوظيفة الإدارية ونظرية التنظيم. بل ذهب البعض إلى حد القول: (الإدارة هي عملية اتخاذ القرارات)^(١) والقول بأن: (... صناعة القرارات الإدارية هي قلب الإدارة...)^(٢) فبواسطة عملية صناعة أو اتخاذ القرارات يتم القيام بالعمليات الإدارية الأساسية وهي عملية التخطيط، عملية التنظيم، عملية الرقابة، لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية المرسومة والمرجوة.

ولدراسة وتوضيح عملية تكوين - اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، سيتطرق هذا الفصل إلى المباحث التالية:

المطلب الأول : تعريف عملية اتخاذ القرارات الإدارية

المطلب الثاني: مراحل تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية.

(١) هـ. سايمون، ورد ذلك في مؤلف الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة المرجع السابق ص 48، وأنظر في أهمية اتخاذ القرارات الإدارية بوجه عام: الدكتوران، محمد مهدي حسن زويلف، محمد قاسم القريوتي، مبادئ الإدارة نظريات ووظائف، المرجع السابق ص 174

- الدكتور محمد علي شبيب، السلوك الانساني في التنظيم، المرجع السابق ص 325 - 326

- الدكتور علي السلمي، اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 3 - 4

- الدكتور سيد الهواري، الإدارة، مصر، القاهرة، مكتبة عين شمس 1976، ص 498 - 499

(٢) هيربرت سايمون، ورد ذلك في مرجع الدكتور سيد الهواري، الإدارة العامة المرجع السابق ص 498

المطلب الأول:

تعريف عملية اتخاذ القرارات الإدارية

لتعريف عملية تكوين أو اتخاذ القرارات الإدارية، يجب التطرق أولاً لمفهوم عملية القرارات الإدارية، ثم بيان طرق اتخاذ القرارات، فتحديد شروط القيام بعملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية على نحو سليم ومنطقي - لذلك سيتطرق هذا المطلب إلى النقاط التالية:

- أولاً: مفهوم عملية تكوين - اتخاذ - القرارات

- ثانياً: أساليب اتخاذ القرارات الإدارية

- ثالثاً: شروط عملية اتخاذ القرارات الإدارية

أولاً: مفهوم عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية:

تختلط تعريفات عملية اتخاذ القرارات الإدارية بتعريفات القرارات الإدارية ذاتها في علم الإدارة. وإن كانت تعريفات عملية تكوين القرارات الإدارية أوسع من مفهوم تعريف القرارات الإدارية ذاتها. ومن جملة محاولات تحديد مفهوم عملية تكوين القرارات الإدارية، المحاولة التي تعرف هذه العملية بأنها: (... ماهي إلا وسيلة اختيار مدرك واع لاحسن البدائل المتاحة محققاً لأكبر عائد أو أقل كلفة أو محققاً الأهداف المطلوبة)⁽¹⁾.

كما عرفت عملية تكوين صناعة أو اتخاذ - القرارات الإدارية بأنها: (... أساليب وتكثيف لعدد من البدائل)⁽²⁾.

ومهما تعددت المحاولات والتعريفات لعملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، فإن جلها ينصب على عناصر العملية ذاتها وهي طبيعة عملية تكوين القرارات الإدارية من حيث كونها عملية فنية وعلمية معقدة ومتداخلة، ومراحل إنجازها من حيث تحديد المشكلة وتعريفها وتشخيصها، تحليل الحقائق والمعلومات، دراسة البدائل المختلفة لحل المشكلة الإدارية، اختيار حاسم لأحد هذه البدائل وتنفيذ، مع الإشارة إلى ضرورة احترام القواعد والشروط العلمية للاضطلاع بعملية تكوين القرارات الإدارية تكويناً علمياً سليماً ورشيداً.

(1) الدكتوران: مهدي حسن زويلف، محمد قاسم القريوني، المرجع السابق ص 174

(2) بارنارد، ورد ذلك في مؤلف الدكتور محمد عيد الوهاب ياغي، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق ص 85

ثانياً: أساليب اتخاذ القرارات الإدارية:

المقصود بأساليب تكوين القرارات الإدارية هو تحديد أشكال وكيفيات اتخاذ القرارات الإدارية. ويمكن أن تتعدد وتتغير صور وأساليب وكيفيات اتخاذ القرارات الإدارية وفقاً لنوعية الأسلوب المتبع في عملية اتخاذ القرارات الإدارية
فهكذا يمكن التمييز بين الأسلوب التقليدي، والأسلوب الحديث في اتخاذ القرارات الإدارية، والأسلوب الديمقراطي والأسلوب البيروقراطي والأسلوب الاستبدادي - الدكتاتوري في اتخاذ القرارات الإدارية - وأسلوب الاهتمام بالحلول وأسلوب التركيز والاهتمام بالمشكلة الإدارية قبل الحلول في اتخاذ القرارات الإدارية .

1- الأسلوب التقليدي والأسلوب الحديث في تكوين اتخاذ القرارات الإدارية، إن الأسلوب التقليدي في تكوين -اتخاذ- القرارات الإدارية، كان سائداً في الإدارة القديمة، قبل ظهور المدارس والنظريات العلمية - والانسانية والسلوكية في الإدارة - والتنظيم . فكانت عملية اتخاذ القرارات الإدارية، تتم - وفقاً لهذا الأسلوب التقليدي - على أساس العاطفة والالهام والتخمين والارتجال ورد الفعل والاعتماد على القدرة والكفاءة الذاتية للقادة والرؤساء الإداريين⁽¹⁾.
أما الأسلوب الحديث في اتخاذ القرارات الإدارية، فهو أسلوب علمي وموضوعي، يستند إلى مناهج وطرق البحث العلمي في تكوين - اتخاذ القرارات الإدارية، مثل، المنهج الاستقرائي، والمنهج التجريبي، والمنهج التاريخي، والمنهج الديالكتيكي .
أستخدم الأفكار والأساليب والوسائل العلمية والتكنولوجية، مثل فكرة اللعبة، ونظرية شجرة القرارات، نظرية س "4" ونظرية ص "x" وكذا طريقة الأبحاث الميدانية، واستعمالات العقول الالكترونية في عملية تكوين القرارات الإدارية⁽²⁾.

(1) كلود . س: جورج. الابن، تاريخ الفكر الإداري. ترجمة أحمد حمودة ج. ع. م. القاهرة، مكتبة الوحي العربي، 1972، ص 261.
- الدكتور سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق ص 458 - 459
- الدكتور محمد علي شهاب المرجع السابق ص 331 - 332

(2) الدكتور علي السلمي اتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 47، الكويت وكالة المطبوعات الجامعية 1975، ص 181 - 188 .- الدكتور علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، دولة الكويت
- الدكتور سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق، ص 467-476 و هريوت، أ. سيمون المرجع السابق ص 49-58.

وقد ظهر هذا الأسلوب الحديث والسائد في الإدارة الحديثة بفضل أفكار ونظريات المدارس التنظيمية الحديثة، مثل المدرسة العلمية، والمدرسة البيروقراطية، والمدرسة الاجتماعية والسلوكية في علم التنظيم الإداري الحديث⁽¹⁾.

2 - الأسلوب الديمقراطي والأسلوب الاستبدادي الدكتاتوري

أو الأسلوب البيروقراطي في اتخاذ القرارات الإدارية، الأسلوب الديمقراطي في اتخاذ القرارات الإدارية يقوم على أساس مشاركة العاملين المعنيين والمنفذين للقرارات الإدارية وبقية المخاطبين بالقرارات الإدارية - بصورة أوبأخرى - في عملية اتخاذ القرارات الإدارية حيث لا ينفرد القادة والرؤساء الإداريين - طبقاً لهذا الأسلوب الديمقراطي - بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية⁽²⁾ ويسود الأسلوب الديمقراطي في اتخاذ القرارات الإدارية الإدارة العامة الحديث لأسس واعتبارات ايدولوجية وسياسية واجتماعية واقتصادية وعلمية وقانونية. ويتحكم في نطاق ومدى استخدام الأسلوب الديمقراطي في تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية العديد من العوامل والشروط والظروف الايدولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية .

أما الأسلوب الاستبدادي - الدكتاتوري البيروقراطي - في اتخاذ القرارات الإدارية، فهو الأسلوب الذي ينفرد فيه القائد أو الرئيس الإداري بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية. ويسود هذا الأسلوب لأسباب ذاتية وموضوعية داخلية وخارجية تحيط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية⁽³⁾.

ويعتبر هذا الأسلوب أمراً مخالفاً ومتناقضاً مع الاعتبارات والأسس والمبادئ الايدولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والتنظيمية الحديثة. لذلك فهو أسلوب مرفوض رسمياً وواقعياً في الإدارة العامة الحديثة، وهذا كأصل عام.

(1) كلود . س . جورج الابن . المرجع السابق ص 291 - 292

(2) الدكتور حنفي محمود سليمان، فاعلية المنظمة الإدارية، جامعة الدول العربية المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة،

الوثيقة رقم 225، 1978 ص 17

- الدكتور نواف كنعان القيادة الإدارية، المرجع السابق ص 178 - 188

(3) الدكتور خميس السيد اسماعيل، القيادة الإدارية، ج . ع . م القاهرة عالم الكتب الطبعة الأولى 1921 ص 50

3 - أ أسلوب الاهتمام والتركيز على البحث عن الحل الصائب، وأسلوب

الاهتمام والتركيز على دراسة المشاكل أولاً في اتخاذ القرارات الإدارية:
(الطريقة اليابانية والطريقة الأمريكية)

هناك أسلوبان مشهوران وظاهران في كيفية اتخاذ وتكوين القرارات الإدارية:

(أ) **الأسلوب الأول**، ويعرف لدى علماء وكتاب علم الإدارة بالأسلوب الياباني. ويهتم هذا الأسلوب بالمشكلة الإدارية بالتركيز على دراستها والاهتمام بها أولاً، وقبل البحث عن الحل الصائب واشراك المعنيين بالقرار الإداري في دراسة المشكلة الإدارية، وفتح فرص إختلاف الآراء حول جوانب وعناصر المشكلة الإدارية المختلفة، ثم القيام برصد وجهات النظر المختلفة حول المشكلة الإدارية المطروحة لاتخاذ قرار إداري بشأنها، لتصبح كبدائل وحلول مختلفة للمشكلة الإدارية، ثم التطرق إلى البدائل والحلول لإختيار البديل أوالحل الأفضل لحل المشكلة الإدارية:⁽¹⁾

ويعتبر هذا الأسلوب الياباني في نظر علماء وكتاب علم الإدارة، الأسلوب الأفضل لصناعة وخلق قرار إداري فعال بالرغم من مسألة طول الوقت الذي تستغرقه عملية إتخاذ القرار الإداري، لأن هذا الأسلوب يهتم بالأصل الأساس وهو المشكلة الإدارية أولاً، قبل الجرى وراء الحل الصائب. ويعطى الوقت والفرص لدراسة المشكلة الإدارية المثارة بعمق وتفصيل. كما أن هذا الأسلوب يسمح بمشاركة أكبر عدد ممكن من المعنيين والمخاطبين بالقرار الإداري، الأمر الذي يساعد على دراسة المشكلة دراسة واقعية وعميقة وشاملة، وكذا تحقيق عنصر ارتباط المنفذين والمعنيين والمخاطبين بالقرار الإداري بهذا القرار وتقبلهم له، أي تحقيق فكرة القبول النفسي والاجتماعي للقرار الإداري، وهذا يؤدي بدوره إلى ضمان سهولة وسرعة التنفيذ الذاتي والتلقائي للقرار الإداري من طرف المخاطبين به وتخطي أغلب العراقيل والصعوبات التي قد تعترض عملية تنفيذ القرار الإداري المتخذ.⁽²⁾

(1) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 322 - 323

(2) الدكتور سيد الهواري، المرجع السابق ص 492 - 493

(ب) أما الأسلوب الثاني، "الأسلوب الأمريكي" فهو الأسلوب الذي يعتني ويركز على عملية البحث عن الحل الصائب لصناعة قرار إداري فعال. ولا يسمح بمشاركة المعنيين والمخاطبين بالقرار في دراسة المشكلة الإدارية. الأمر الذي يؤدي إلى قلة البدائل والحلول، وإلى تخلف عنصر الارتباط النفسي والاجتماعي بالقرار الإداري الصادر، وهذا يؤدي في نهاية الأمر إلى صعوبة تنفيذ القرار الإداري المتخذ، الأمر الذي يحتم تسخير الوقت والجهود والموارد المالية لترويج القرار وإشهاره وتنفيذه⁽¹⁾.

ثالثاً: شروط عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية:

من الشروط لكي تتم عملية تكوين - إتخاذ - القرار الإداري بصورة علمية صحيحة وسليمة، لابد من توفر جملة من الشروط الموضوعية، منها ما هو متعلق بذات الشخص متخذ القرارات الإدارية ومنها ما هو متعلق بأساليب وطرق اتخاذ القرارات ذاتها ومن هذه الشروط:

- (1) أن تتم عملية إتخاذ - تكوين - القرارات الإدارية بطريقة موضوعية ومنطقية خالية من الإرتجال والعواطف والإنفعالات. فلقد ولى عهد إتخاذ القرارات بالعواطف والإنفعالات والإرتجال والتلقائية الإنسانية⁽²⁾.
- (2) توفر العقلية العلمية، المتسمة بالرشاد، والحياد والموضوعية، والمتحررة من كافة التأثيرات والضغوط الطبقية والعقائدية والأخلاقية. وكذا بناء الأحكام على أسس منطقية ومجردة، وكذا اتسامها بالاحتمالية والتشكك في الظواهر والأحكام والحقائق. وكذا أن تتصف العقلية العلمية بالبحث الدائم عن الحلول والبدائل، والقدرة على الاختيار⁽³⁾.
- (3) استعمال الطرق والمناهج العلمية في عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية، مثل المنهج التاريخي، والمنهج الاستقرائي، والمنهج القياسي، والمنهج الرياضي، والمنهج الدباليكتي⁽⁴⁾.

(1) مورتو . أ. كابلان، المعارضة و الدولة في السلم والحرب، ترجمة سامي عادل، لبنان، بيروت، دار الأفاق الجديدة، ص 12 - 17

(2) سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق ص 468

(3) سيد الهواري، المرجع السابق ص 467 وما بعدها

(4) سيد الهواري، المرجع السابق ص 467 وما بعدها

(4) تكييف عملية - تكوين - اتخاذ القرارات مع البيئة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والحضارية والقانونية المحيطة بعملية التكوين زمانا ومكانا⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

مراحل عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية

تتألف عملية تكوين - إتخاذ القرارات الإدارية - من عدة أعمال ومراحل متتابعة ومتداخلة ومتشابكة، تتطلب دراستها ومعالجتها بالتدرج للوصول إلى هدف تكوين أو إتخاذ القرار الإداري النهائي. ولقد اختلف علماء وكتاب علم الإدارة في مسألة حصر عدد المراحل التي تتكون منها عملية - إتخاذ القرارات الإدارية - فمنهم من يوسع في عددها والبعض الآخر يضيف في هذا العدد. وقبل التعرض لدراسة وتحليل مراحل عملية - تكوين - إتخاذ القرارات الإدارية، لابد من معالجة مسألة تحديد مراحل هذه العملية، ومن ثم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين هما:

أولاً: تحديد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية.

ثانياً: تحليل مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية.

أولاً: تحديد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية:

اختلف الأراء - كما سبقت الإشارة إلى ذلك - بصدد تحديد مراحل عملية تكوين

إتخاذ القرارات الإدارية، فالبعض يحددها بثلاثة مراحل فقط وهي:⁽²⁾

- المرحلة الأولى: وهي مرحلة البحث والاستطلاع أو الاستعلام والاستخبار

بالمعنى العسكري كما يصر على ذلك هابرت سيمون.

- المرحلة الثانية: وهي مرحلة نشاط التصور، وهي مرحلة تطوير وتحليل مختلف

طرق وأساليب العمل والحلول الممكنة.

(1) د. حفي محمود سيمان، فاعلية المنظمة، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، الوثيقة رقم 225 أوت أغسطس 1978، ص 14 - 19

(2) كما قسم "لندريج" مراحل تكوين عملية تكوين القرارات الإدارية إلى ثلاثة مراحل هي مرحلة التعرض على المشكلة أو اكتشاف الهدف أو الموقف الذي يدعو لاتخاذ قرار معين، ومرحلة تجميع المعلومات التي تساعد على حل المشكلة وأخيراً مرحلة الاختيار. الدكتور محمد عبد الوهاب ياغي، المرجع السابق ص 99 - الدكتور علي السلي، إتخاذ القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 14

- **المرحلة الثالثة:** مرحلة الاختيار، أي اختيار بديل أو حل من جملة بدائل وحلول مختلفة.
- والبعض الآخر من الكتاب وعلماء الإدارة يقسمون عدد مراحل عملية تكوين القرارات الإدارية -إلى خمس مراحل وهي⁽¹⁾:
- (1) مرحلة تحديد الأهداف والأنشطة بالنسبة للتنظيم وإعطاء الأولويات لكل من الأهداف والأنشطة.
 - (2) مرحلة البحث عن أساليب العمل وبدائل تجميع المعلومات التي سيتمكن استخدامها في تقييم البدائل.
 - (3) مرحلة المفاضلة بين البدائل واختيار واحد منها ليتم تنفيذه في التنظيم.
 - (4) مرحلة تنفيذ القرار.
 - (5) مرحلة متابعة وتقييم نتائج تنفيذ القرار واستخلاص وتحديد أهداف جديدة للتنظيم بناء على نتائج التقييم والتنفيذ.
- وهناك تقسيم آخر شائع لمراحل عملية تكوين القرارات يصنفها في أربع مراحل، متكاملة ومتداخلة ومتلاحقة في صورة دورة، وهذه المراحل الأربع هي:⁽²⁾
- مرحلة تحديد المشكلة الإدارية.
 - مرحلة البحث والاستقصاء وجمع المعلومات وتحليلها للبحث عن البدائل.
 - مرحلة وضع البدائل والحلول وتطويرها وترتيبها.
 - مرحلة اختيار البديل الأمثل.

ثانياً: تحليل عملية اتخاذ القرارات الإدارية:

المقصود بتحليل مراحل عملية اتخاذ القرارات - هنا - هو دراسة وشرح وفقاً لمنهج أو أسلوب معين لكل مرحلة من المراحل السابقة التحديد.

(1) وهذا التقسيم قال به "دليل" ورد ذلك في مؤلف الدكتور على السلمي، اتخاذ القرارات، المرجع السابق ص 11 - 12 . ومؤلف الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي السابق ص 100 . الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة القاهرة، دار للعرف مصر، 1977، ص 273 - 274 .

(2) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 101

- الدكتوران محمد حسن زوزف، محمد قاسم القبريوتي، المرجع السابق ، ص 176 - 178

- الدكتوران محمد حسن زوزف، محمد قاسم القبريوتي، المرجع السابق ، ص 273 - 274

- الدكتور كمال حمدي أبو الخير أصول التنظيم والإدارة، ج . ع . م . القاهرة مكتبة عين شمس 1977 ص 306

• مرحلة تحديد المشكلة الإدارية:

تعتبر عملية تحديد المشكلة أول عملية صناعة أو تكوين القرارات الإدارية. ولكي تحدد مشكلة ما من المشاكل، لابد من محاولة التعرف عليها أولاً، ثم تشخيصها ودراساتها للتعرف على الحلول والبدائل اللازمة لحلها⁽¹⁾. لذا سنقوم بادئ ذي بدء بمحاولة تعريف المشكلة، عن طريق بيان معنى المشكلة وكيفية الاحساس بها، والتعرف عليها. ثم الاضطلاع بعملية تشخيص وتحليل المشكلة عن طريق التفريق بالمشكلات الذهنية والمشكلات الحقيقية، وكيفية التعرف على أسباب المشكلة، وتصوير البدائل والحلول المختلفة التي يمكن أن تحل هذه المشكلة، أي تصور كيفية علاج المشكلة.

(1) تعريف المشكلة:

أ) معنى المشكلة: إن المشكلة - اصطلاحاً - هي: (انحرافات عما هو محدد مسبقاً أو الفرق بين ما يحدث فعلاً وما يجب أن يكون.. أو مجموعة من الصعوبات.. تمنع الوصول إلى هدف معين)⁽²⁾. كما يمكن أن تعرف المشكلة بأنها: (انحراف أو عدم توازن بين ما هو كائن وبين ما يجب أن يكون.. أو هي نتيجة غير مرغوب فيها...)⁽³⁾.

ب) الاحساس والشعور بالمشكلة والتعرف عليها: إن الشعور والاحساس بالمشكلة القائمة هو أمر هام وحيوي، لأنه عنصر أساسي وجوهري في عملية تحديد المشكلة وحلها ويمكن للشخص -الرئيس الإداري، أو القائد الإداري - أن يحسب ويشعر بالمشكلة إذا كان يملك القدرة الكافية والمعرفة الكاملة لما يجب أن يكون، وهو ما يطلق عليه علماء وكتاب الإدارة اسم "المعيار الرقابي"⁽⁴⁾. وكذلك القدرة والمعرفة الكاملة والشاملة لما هو كائن، أي متمكن من السلطة والتحكم في عملية قياس الأداء⁽⁵⁾.

(1) انظر حيوية و أهمية تحديد المشكلة وصياغتها، صياغة جيدة و سليمة في استعمال البحث العلمي في حل المشاكل، أنظر في ذلك الدكتور فافر عاقل أسس البحث العلمي بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية 1982، ص 43 وما بعدها

(2) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 103

(3) الدكتور سيد الهواري، الإدارة، الأصول و الأسس العلمية، المرجع السابق ص 457

(4) د. سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق ص 457

(5) الدكتور سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق ص 457
الدكتوران: فهد حسن زويلف، محمد قاسم القريوي، المرجع السابق ص 176

جـ) التعرف على المشكلة: بعد عملية الاحساس والشعور بالمشكلة تقوم وتأتي عملية اكتشاف المشكلة والتعرف عليها. ويتم اكتشاف المشكلات الإدارية والتعرف عليها من طرف متخذ القرار الإداري بأحدى الطرق التالية:

- (1) حدوث وظهور المشكلة أمام متخذ القرار بصورة مباشرة وواضحة ومؤكدة، وتضغط عليه وتدفعه إلى إتخاذ القرار بدون شك أو انتظار أو ترقب⁽¹⁾.
- (2) اكتشاف المشكلة والتعرف عليها من خلال تحسس ودراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات⁽²⁾.
- (3) اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الاستخبارات والتبليغ من طرف آخرين من أعضاء المنظمة أو من طرف أفراد عاديين⁽³⁾.
- (4) اكتشاف المشكلة والتعرف عليها بواسطة وسائل الرقابة الإدارية المختلفة مثل التحريات، والتفتيش والإشراف والتحقيقات وفحص التقارير والتظلمات.

(2) تشخيص المشكلة،

بعد التأكد من وجود المشكلة، لا بد من تشخيصها عن طريق توصيفها أولاً، بواسطة أسبابها، ومكانها وحدودها، وحجمها ووقتها. ثم القيام - ثانياً - بدراسة وتحليل وتفسير المشكلة، ثم وضع تصورات وآفاق علاج هذه المشكلة وحلها بطريقة عملية صحيحة.

ولكي تتم عملية دراسة وتشخيص المشكلة الإدارية، بطريقة علمية يجب استعمال مناهج البحث العلمي وتطبيقها على عمليات دراسة وتشخيص المشكلات الإدارية، مثل المنهج الاستدلالي⁽⁴⁾، والمنهج التجريبي⁽⁵⁾، والمنهج التاريخي⁽⁶⁾، والمنهج الديالكتيكي⁽⁷⁾. وذلك حتى يمكن التعرف على حقيقة المشكلة الإدارية القائمة معرفة علمية وكاملة، وحتى يمكن حل هذه المشكلة وعلاجها بطريقة منطقية وعلمية وموضوعية.

(1) د. محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 105.

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 105.

(3) د. محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 105.

(4) للتعرف على المنهج وكيفية استخدامه، راجع الدكتور عبد الرحمن بدوي، مناهج البحث العملي، الكويت. وكالة المطبوعات 1977، ص 121 - 126. ود. فاخر عاقل، ص 84 99-، أسس البحث العلمي، بيروت، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية.

(5) الدكتور فاجر عاقل، المرجع السابق، ص 101 - 112.

(6) راجع الدكتور عبد الرحمن بدوي، المرجع السابق ص 183 - 221.

(7) للتعرف على هذا المنهج وكيفية استخدامه، راجع المادية الديالكتيكية جماعة من الأساتذة السوفيات، الترجمة العربية دمشق، دار الجواهر، (بدون تاريخ).

• مرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات والإحصاءات،

المرحلة الثانية من مراحل عملية تكوين - صناعة القرارات الإدارية - هي مرحلة جمع الحقائق والمعلومات حول المشكلة وأهدافها، والبدائل المختلفة، وتستجيب هذه المرحلة لمنطق وحقيقة أن لكل مشكلة أو قضية معلومات وبيانات وإحصائيات تتعلق بأسبابها وبأهداف حلها وعناصرها ووسائل حلها⁽¹⁾. لذا تستلزم هذه المرحلة أو الخطوة من خطوات تكوين القرارات الإدارية جمع كافة الحقائق والمعلومات والإحصائيات والبيانات المتصلة والمتعلقة بالمسكلة. ثم القيام بعملية فحص وتحليل ودراسة هذه الحقائق والمعلومات والبيانات والإحصائيات المختلفة، ثم (تصنيفها وترتيبها) وإعدادها وتصنيفها وتنسيقها وترتيبها على أسس منطقية. ثم القيام بعملية المقارنات واستخراج النتائج بطرق وأساليب علمية ووسائل تكنولوجية والاستفادة منها بصورة فعالة ورشيدة في تحديد البدائل والحلول اللازمة لحل المشكلة واتخاذ القرار⁽²⁾.

ويمكن تجميع المعلومات اللازمة من عدة مصادر ووسائل متعددة منها الوسائل التالية:

- أ - دراسة المحاضر والسجلات والنشرات الدورية، والتقارير السنوية والإحصاءات المختلفة التي تصدرها مراكز الإحصاء الوطنية والدولية وكذا دراسة وتفحص البحوث والدراسات المتعلقة بالمنظمة صاحبة المشكلة ومتخذة القرار⁽³⁾.
- ب - الملاحظات الشخصية لأعمال المنظمة أو الوحدة أو أي موقع له علاقة بالمسكلة وإجراء المقابلات اللازمة⁽⁴⁾.

(1) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 273

- الدكتوران، مهدي حسن زويلف، محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق، ص 176 - 177

(2) جون . م. فيفتر، فرتك . ب. شيرود، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 446 - 450

- د. محمد علي شبيب، المرجع السابق ص 352 - 354

- د. محمد علي شبيب، المعلومات وأثرها في زيادة الفاعلية الإدارية

ترجمة د. طارق حمادة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الوثيقة رقم 269، 1983، ص 71 - 74

- د. ربيع الحسن "مرحلة جمع المعلومات في الاستشارات الإدارية" الإدارة العامة، معهد الإدارة، الرياض، المملكة العربية السعودية، العدد 40، جانفي يناير 1984 ص 115 وما بعدها

(3) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 107

- الدكتور ربيع الحسن، المقال السابق ص 121 - 122 - الدكتور محمد علي شبيب، المرجع السابق ص 353

(4) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 107

- الدكتور ربيع الحسن، المقال السابق ص 122، 123

- جـ (1) الاستبيان، أي استعمال قوائم وبطاقات الإحصاء ووسائل الاستقصاء وسبر الأراء⁽¹⁾
- د (2) استعمال الأجهزة التكنولوجية مثل الآلات الإلكترونية والكمبيوتر لتجميع وخن المعلومات، وإعدادها وتثبيتها وتصنيفها، لتسهيل عملية استغلالها واستخدامها⁽²⁾.
- هـ (3) استعمال وسائل أخرى لجمع المعلومات تتنوع وتختلف بتنوع واختلاف الحالات.

• مرحلة تحديد البدائل (الحلول).

بعد دراسة المشكلة، وجمع المعلومات والحقائق وتحليلها وترتيبها تأتي مرحلة البحث عن البدائل المختلفة لحل المشكلة الإدارية، وتحديدتها ثم القيام بعملية دراسة كل بديل على حدة وفقا لمعايير علمية ومنطقية محددة. ثم القيام بترتيب هذه البدائل وفقا لدرجة ملائمتها وأهميتها وفاعليتها في حل المشكلة، بعد مقارنتها⁽³⁾.

فمرحلة تحديد البدائل وتقييمها تتم عن طريق الخطوات التالية:

أ (4) محاولة طرح وتجميع أكبر عدد ممكن من البدائل على ضوء التحليل والنتائج المنطقية والسليمة للمعلومات والحقائق المتعلقة بالمشكلة وعلى ضوء الظروف والمعطيات والتوقعات المطروحة.

ب (5) محاولة دراسة كل بديل على حدة وتعبيره وتقييمه وتقديره وفقا لمعايير منطقية، ثم استخلاص مزاياه، وعيوبه، ودرجة قدرته على حل المشكلة⁽⁴⁾.

جـ (6) ثم ترتيب البدائل في سلم تدرجى، على أساس درجة اختلافها في الفاعلية والأهمية والملاءمة والشرعية لحل المشكلة، وذلك تمهيدا لاختيار البديل "الحل" الأمثل للمشكلة، وإتخاذ القرار الإدارى بناء على ذلك.

(1) الدكتور محمد عبد الفتاح باغى، المرجع السابق ص 107

(2) هريت - أ سيمون، المرجع السابق ص 50 وما بعدها

(3) الدكتور محمد على شبيب، المرجع السابق ص 364 - 366

- الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 273

(4) أنظر في بعض الأمثلة للمعايير التي يجب استخدامها في تقييم البديل، الدكتوران، مهدى حسن زويلف، ومحمد قاسم القريرتى، المرجع السابق ص 273

- والدكتور محمد على شبيب، المرجع السابق ص 364 - 366 و الدكتور سيد الهوارى، الإدارة، المرجع السابق ص 478 - 481

• مرحلة إختيار البديل الأفضل،

وبعد مرحلة تحديد البدائل والحلول المختلفة ودراستها وتقييمها ومقارنتها ومفاضلتها وترتيبها، تأتي مرحلة الاختيار للبديل "الحل" الأفضل لحل المشكلة وتحقيق الهدف الإداري. ويتم هذا الإختيار في نطاق موقف محدد وفي ظل مقتضيات واعتبارات ايدولوجية وسياسية، وإقتصادية وأجتماعية وإنسانية وأخلاقية وقانونية، وبناء على معايير وعوامل نفسية وفنية وعلمية وعملية (عوامل تنظيمية).

فهكذا يسترشد الرئيس أو القائد متخذ القرار في مرحلة اختياره للبديل الأمثل أو الأفضل بالاعتبارات أو المعايير الآتية:

أ) حجم ونوعية الأهداف التي يحققها البديل، حيث يفضل ويختار القرار البديل الذي يحقق أكبر الأهداف وأهمية وأفضلها للمنظمة الإدارية والعمل الإداري مادامت الأهداف متفاوتة في عددها وحجمها ودرجة أهميتها وحيويتها للعمل الإداري في المنظمة⁽¹⁾.

ب) مدى اتفاق البديل مع سياسة وأهداف ومبادئ وفلسفة ونظام المنظمة الإدارية. وكذا مدى ملاءمة وإنسجام البديل مع أخلاقيات وقيم العمل في المنظمة الإدارية المعنية⁽²⁾.

ج) معيار مدى شرعية البديل أيدولوجية وإجتماعيا وإقتصاديا وسياسيا وقانونيا ومدى ملاءمته أخلاقيا وحضاريا⁽³⁾.

د) درجة وطبيعة الفوائد والمنافع والمكاسب التي يمكن أن يحققها البديل⁽⁴⁾.

هـ) درجة المخاطرة والمخاطر المتوقعة من البديل⁽⁵⁾.

و) مقدار الجهود اللازمة بذلها والتكاليف اللازمة لحملها في تنفيذ البديل⁽⁶⁾.

(1) د. أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 273 - 274

(2) د. محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

(3) جاك شوفالي، ودانيال لوستسناك، علم الإدارة، المجلد الثاني، المرجع السابق ص 614، 637 - 646

(4) د. مهدي حسن زويلف، والدكتور محمد قاسم القربوتى، المرجع السابق، ص 178

(5) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

(6) الدكتور محمد عبد الفتاح ياغى، المرجع السابق ص 111

ع ١ مدى واقعية البديل زمانا ومكانا^(١).

هـ ١ مدى إمكانية تنفيذ البديل^(٢).

و ١ مدى وجود الآثار الجانبية غير المرغوب فيها والتي يولدها البديل^(٣) ويظهر البديل الأفضل وفقا للاعتبارات والعوامل والمعايير السابقة وتبنيه واختياره من طرف الرئيس والقائد الإداري المختص تتم عملية إتخاذ - تكوين - القرار الإداري في نطاق علم الإدارة العامة^(٤).

المطلب الثالث:

العوامل المؤثرة في تكوين القرارات الإدارية:

توجد جملة من العوامل المؤثرة في عملية المؤثرة في عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية - سلبيا - تتمثل في المعوقات والصعوبات والضغط المختلفة التي تحيط وتعاصر عملية تكوين القرارات الإدارية. وتؤثر فيها سلبيا بدرجات مختلفة ومتفاوتة في الخطورة حسب درجة قوة وفاعلية هذه المعوقات والصعوبات والضغط المختلفة التي تحيط وتعاصر عملية تكوين القرارات الإدارية. وتؤثر فيها سلبيا بدرجات مختلفة ومتفاوتة في الخطورة حسب درجة قوة وفاعلية هذه المعوقات والصعوبات. فقد تؤثر هذه العوامل في عملية تكوين القرارات الإدارية وبصورة بسيطة وخفيفة، بحيث تقتصر على صدور قرارات إدارية غير فعالة أو غير ملائمة أو غير مشروعة إجتماعيا وإقتصاديا وحضاريا. وقد يؤدي هذا التأثير بقوة قدرته الى منع صدور القرارات الإدارية، أو إلى ظاهرة تهرب الرئيس أو القائد الإداري من إتخاذ القرار الإداري.

ونحاول - هنا - حصر أهم العوامل والمؤثرات في عملية تكوين القرارات الإدارية من صعوبات وعراقيل وضغوط، وبيان مدى تأثيرها على عملية التكوين وإتخاذ القرارات الإدارية وسيكون هذا التوضيح على النحو التالي:

(١) الدكتوران مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوتي، المرجع السابق ص 178

(٢) الدكتور أحمد رشيد، نظرية الإدارة، المرجع السابق ص 274

(٣) د. محمد علي شبيب، المرجع السابق، ص 382 - 384

(٤) جاك شرفاليه، ودنيال لوستشاك، المرجع السابق ص 633 وما بعدها

أولاً: العراقيل والصعوبات والضغوط التي تؤثر في عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية.
ثانياً: آثار ونتائج الصعوبات والضغوط المؤثرة في عملية - اتخاذ - القرارات الإدارية.

أولاً: العراقيل والصعوبات والضغوط التي تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية

إن عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية، ليست عملية سهلة وبسيطة، بل هي عملية صعبة ومعقدة محفوفة بالصعوبات والمشاكل والضغوط من المحيط الخارجي للمنظمة الإدارية، ومن المحيط الداخلي لها . ولذا سنقوم - أولاً - ببيان أهم الصعوبات والضغوط الخارجية سياسياً واجتماعياً واقتصادياً وقانونياً وتنظيمياً. ثم ثانياً أهم الصعوبات والضغوط الداخلية التي تحيط وتؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية من داخل المنظمة الإدارية صاحبة القرار والمعنية به.

أ - الصعوبات والضغوط الخارجية:

إن الصعوبات والضغوط الخارجية التي تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية قد تكون صعوبات وضغوطاً سياسية نظراً لكون القرارات الإدارية هي عبارة عن تجسيد وتطبيق للإدارة والقرارات السياسية وللسياسة العامة النافذة في الدولة. ومن أمثلة الصعوبات والضغوط السياسية. تدخل السلطات السياسية والقوى السياسية الأخرى في عناصر عملية صناعة القرارات الإدارية والضغوط المستمرة على الرئيس أو القائد الإداري متخذ القرار الإداري، من أجل تغليب الإعتبارات السياسية والايديولوجية على اعتبارات الفاعلية الإدارية والشرعية القانونية في القرار الإداري المتخذ .

(1) تقييد وتضييق وتعليق سلطة اتخاذ القرارات لدى الرؤساء والقادة الإداريين في المنظمات الإدارية، من طرف النظام السياسي والسلطات السياسية في الدولة.

(2) انعدام الانسجام والتفاعل بين الرؤساء والقادة الإداريين وبين السلطات والرؤساء والقادة السياسيين في الدولة لأسباب مختلفة، وبرزت ظواهر انعدام الثقة وحساسية الرضا والقبول السياسي.

- (3) عدم وضوح السياسة العامة بصفة عامة والسياسة الإدارية بصفة خاصة، الأمر الذي قد يجعل عملية تكوين القرارات الإدارية تنتج وتولد قرارات إدارية غير مشروعة وغير متكيفة سياسياً.
- (4) ضغط الرأي العام القوي على الرئيس أو القائد الإداري متخذ القرار الإداري لتفضيل حلول وتحقيق أهداف مطلوبة ومرغوبة آنياً وشعبياً، دون الاهتمام بالاعتبارات والجوانب الأخرى اللازم مراعاتها أثناء عملية إتخاذ القرار الإداري⁽¹⁾
- (5) تشدد وصرامة رقابة السلطات السياسية والإدارية المركزية.

كما أن الصعوبات والضغط الخارجي التي تحيط بعملية تكوين القرارات الإدارية وتؤثر فيها قد تكون إجتماعية، مثل مظاهر التخلف الإجتماعي، وضغطها وتأثيرها على المنظمة الإدارية بصفة عامة وعلى عمليات تكوين القرارات الإدارية بصفة خاصة بصور متعددة، مثل عدم الانسجام والتفاعل مع خدمات المنظمات الإدارية، وإنعدام القبول الإجتماعي لقراراتها وإنعدام الوعي الإجتماعي مثل الرشوة والجهوية والمحسوبية والطائفية والمحابة التي تضغط على الرئيس الإداري.

كما أن هذه الصعوبات والظغوط قد تكون إقتصادية مثل نقص الموارد الإقتصادية وقلة الإعتمادات والمراكز المالية المقررة للمنظمة الإدارية مصدرة القرارات الإدارية. وكذا ندرة المواد الأولية والأزمات الإقتصادية، وطبيعة العلاقات الإقتصادية الخارجية والقواعد القانونية المالية الملزمة⁽²⁾.

والصعوبات والضغط الخارجي قد تكون ذات طبيعة قانونية وتنظيمية مثل تقرير الاختصاص المقيد للرؤساء والقادة الإداريين، وحرمانهم في كثير من الحالات والتصرفات من السلطة التقديرية وحرية التصرف والملاءمة في عملية إتخاذ القرارات الإدارية.

كما أن النصوص القانونية والتنظيمية قد تقرر ضرورة استشارة أطراف وجهات أخرى والقيام بإجراءات معقدة وصعبة قبل إتخاذ القرارات الإدارية.

هذه بعض الصعوبات والضغط الخارجي التي قد تحيط بعملية تكوين القرارات وتؤثر فيها بدرجات متفاوتة في الخصورة والتأثير على عملية تكوين القرارات الإدارية.

(1) الدكتور نواف كتعان، القيادة الإدارية، المملكة العربية السعودية، الرياض دار العلوم 1980، ص 263

(2) الدكتور نواف كتعان، المرجع السابق ص 326

ب - الصعوبات والضغوط الداخلية،

بالإضافة إلى الصعوبات والضغوط الخارجية التي تجد مصدرها في البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمة الإدارية وعملية تكوين القرارات الإدارية، توجد جملة من الصعوبات والضغوط الداخلية التي تسببها البيئة الداخلية للمنظمة الإدارية.

(1) **الصعوبات والضغوط الداخلية النفسية:** وهي صعوبات وضغوط تنبع من ذات القائد أو الرئيس الإداري أو من مساعديه أو من رؤوسيه⁽¹⁾ فالقائد أو الرئيس الإداري - باعتباره إنسانا - له دوافع ونوازع وعواطف وقيم، ومركزه الاجتماعي والسياسي والتنظيمي، وحالات نفسية متقلبة ومتغيرة، تؤثر في عملية تكوين - إتخاذ - القرارات الإدارية⁽²⁾.

كما أن شخصيات ودوافع ونزوات وعواطف وميول المساعدين والمستشارين من ذوي الاختصاص والخبرة، وأسلوب تفكيرهم وانتماءاتهم الاجتماعية والسياسية، قد تؤدي سلبا في عملية تكوين القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى⁽³⁾. وكذا الرؤوسين بمشاركتهم وبآرائهم المختلفة وأحيانا المتضاربة، وبدوافعهم ورغباتهم المتضاربة والضاغطة، قد تشكل معوقات وضغوطا على عملية تكوين القرارات الإدارية، الأمر الذي يحتم جعل هذه المسألة في الحسبان عند الدخول في عملية تكوين القرارات الإدارية.

(2) **الصعوبات والضغوط الاجتماعية والتنظيمية الداخلية:** كما أن هناك عدة معوقات وضغوط تنظيمية. إجتماعية داخلية، قد تؤثر في عملية تكوين القرارات الإدارية بصورة أو بأخرى. مثل عدم توفر الجو الاجتماعي السليم داخل المنظمة الإدارية.

(1) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325

(2) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325

- الدكتور مهدي حسن زويلف، علم النفس الإداري ومحددات السلوك الإداري، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الوثيقة رقم 268، ص 58 - 59
- الدكتور زكي محسود هاشم، الجوانب السلوكية في الإدارة، الكويت، وكالة المطبوعات الطبعة الثانية 1978، ص 255 - 266
- الدكتور سيد الهواري، الإدارة، المرجع السابق ص 491

(3) الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق ص 325

- محمد عبد الرحمن، دور الاستشاريين في التنظيم، جامعة الدول العربية، مركز البحوث الإدارية - سلسلة الملفات العلمية، الوثيقة رقم 1 مارس 1978، ص 86 - 96

أي انعدام توفر عنصر الاندماج والاستقرار الإجتماعي للمظمة الإدارية. وظهور عدة تنظيمات وقوى غير رسمية تضغط على القائد والرئيس الإداري عند تكوين القرارات الإدارية من أجل تحقيق المصالح الذاتية الخاصة. وظهور نزعات التطاحن والصراعات من أجل تحقيق المنافع.

كما أن وجود عدة أطراف وجهات رسمية داخل المنظمة الإدارية - الأطراف النقابية والشعبية - تشارك الرئيس الإداري اجتماعيا سياسيا وتنظيميا في سلطة اتخاذ القرارات الإدارية. مثلا خلايا الأحزاب وفروع المنظمات، ويؤدي عدم انسجام وتفاهم هذه الأطراف والجهات إلى حدوث مشاكل وضغوط أمام الرئيس الإداري المختص بعملية تكوين القرارات الإدارية في المنظمة الإدارية⁽¹⁾.

هذه هي بعض العوامل المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية، والتي قد ترتب نتائج وأثارا سلبية على هذه العملية بصورة أو بأخرى.

ثانياً: أثار الصعوبات والضغوط المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية:

قد تؤدي المعوقات والمشاكل والضغوط المختلفة المحيطة بعملية تكوين القرارات الإدارية إلى نتائج وأثار سلبية تتفاوت في درجة خطورتها على عملية تكوين القرارات الإدارية من درجة إتخاذ قرارات إدارية غير متكيفة وغير شرعية من الناحية العملية والفنية والعلمية، إلى درجة إتخاذ وإصدار قرارات إدارية غير رشيدة وغير فعالة، إلى درجة التهرب والاحجام من طرف الرئيس الإداري عن إتخاذ القرار الإداري والمطلوب وهي أخطر نتيجة تنجم عن تأثير المعوقات والضغوط المختلفة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية⁽²⁾.

(1) الدكتور كمال حمدي أبو الخير، المرجع السابق ص 306 - 322

-شارل ديباش، علم الإدارة، المرجع السابق ص 110 - 111

(2) أنظر في ظاهرة أحجام وتهرب الرؤساء الإداريين من عملية إتخاذ القرارات من حيث أسباب هذه الظاهرة، وصورها ومظاهر وطرق الأحجام والتهرب، أنظر في ذلك: الدكتور محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص 112 - 114 ، والدكتور سيد الهواري الإدارة، المرجع السابق ص 488 - 492

ولذا يجب على الرئيس الإداري والسلطات المساعدة له في عملية تكوين القرارات الإدارية أن تلاحظ وتدرس جيدا وعلميا هذه العوامل المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الإدارية من كافة المعوقات والضغوط الخارجية والداخلية ومعالجتها بطريقة علمية وواقعية وبصورة وقائية حتى تتم وتنجز عملية تكوين القرارات الإدارية باتخاذ قرارات رشيدة وفعالة ومشروعة من كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والفنية في ذات الوقت.

وبالانتها، من دراسة موضوع العوامل المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية نكون قد أنهينا من عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، أي عملية التكوين والوجود المادي فنيا وعلميا وعمليا للقرارات الإدارية. ونتقل بعد ذلك الى عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، أي الى عملية التكوين والوجود القانوني للقرارات الإدارية، حتى تصبح هذه القرارات منتجة لاثارها القانونية وقابلة للتطبيق والتنفيذ.

المبحث الثاني:

عملية إتخاذ - تكوين - القرارات الإدارية في القانون الإداري

المقصود بعملية تكوين أو إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق تطبيقه - بصفة خاصة، هو العملية القانونية التي تتحرك لتوليد وخلق القرار الإداري كعمل قانوني له مواصفات وخصائص قانونية ذاتية.

أي أن عملية التكوين القانوني للقرار الإداري هي عملية الوجود القانوني للقرار الإداري، حتى يصبح عملاً قانونياً مولداً ومنتجاً لآثاره القانونية وناظراً أو قابلاً للتنفيذ. والقرار أو القرارات الإدارية - تتكون وتوجد قانونياً عندما تتوفر الأركان والشروط القانونية اللازمة لانعقاد وجودها كتصرفات قانونية وعلى نحو سليم وشرعي قانوناً. فالبحث في عملية إتخاذ -أو تكوين- القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، المقابلة لعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ينصب على دراسة الأركان والمقومات القانونية للقرارات الإدارية.

وسوف تعرض لهذا الموضوع المتعلق بعملية التكوين القانوني للقرارات الإدارية وذلك بالقدر الضروري والكافي فقط لبيان معنى عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري وتجسيد الفرق بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية إتخاذ - تكوين - القرارات في القانون الإداري ولتحسس ومعرفة مدى إرتباط واتصال عملية التكوين والوجود الفنى والعملية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، بعملية الوجود القانوني للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري. والقرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونياً إلا إذا توفرت أركانها القانونية والمعروفة، وهي ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن الشكليات والإجراءات ركن المحل. وركن الهدف أو الغاية، وتسلم هذه الأركان جميعها من عيوب عدم السلامة والشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة

القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وسنقوم بتوضيح هذه الحقيقة على النحو التالي:

المطلب الأول: أركان القرارات الإدارية

المطلب الثاني: مدى اتصال وإرتباط عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة بعملية إتخاذ القرارات الإدارية في القانون الإداري.

المطلب الأول:

أركان القرارات الإدارية:

وسنقوم بتحديد وتعريف أركان القرارات الإدارية في الفروع التالية:

- أولاً: ركن السبب في القرارات الإدارية

- ثانياً: ركن الاختصاص في القرارات الإدارية

- ثالثاً: ركن الشكل والإجراء في القرارات الإدارية

- رابعاً: ركن المحل في القرارات الإدارية

- خامساً: ركن الغاية في القرارات الإدارية

أولاً: ركن السبب في القرارات الإدارية

وسنعالج موضوع ركن السبب في القرارات الإدارية، عن طريقة معالجة مسألة

تعريف ركن السبب في القرارات الإدارية، وبيان عناصر ركن السبب، وكذا تحديد شروط ركن السبب في القرارات الإدارية.

أ) ركن السبب في القرارات الإدارية: المعنى العام للسبب كركن من أركان القرارات الإدارية هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيداً ومستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة شخص السلطة الإدارية شخص السلطة الإدارية، وتحركه وتدفعه إلى إتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة.

وقد قدمت عدة محاولات فقهية وقضائية لتعريف السبب في القرار الإداري، منها

لتعريف الذي يقول: "إن السبب الملهم MOTIF IMPULSIF ما هو تلك الحالة الخارجية

EUR

كـ

التي

وـ

قانون

يتدخل

وـ

التالي

هو ما

وـ

الواق

الإدار

الواق

وـ

على

(المش

قانون

إلى إ

وـ

الواق

شغل

وـ

(1) و

(2) العر

(3) إ

(4) حـ

أشأ

النه

FAIT EXTERIEUR التي تولد في نفس رجل الإدارة احتمال إدارة عمل معين⁽¹⁾.
كما عرف ركن السبب في القرار الإداري بأنه: ".. تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري وتبرر احتمال إتخاذ⁽²⁾..
وعرف ركن السبب في القرار الإداري تعريفا آخر مضمونه ".. هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما"⁽³⁾.

وعرف ركن السبب في القرار الإداري تعريفا آخر مضمونه الإداري، على النحو التالي: أنه حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد أحداث أثر قانوني هو محل ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار"⁽⁴⁾.
وتلتقي جل هذه التعريفات وغيرها لركن السبب في القرارات الإدارية على أنه الواقعة المادية أو القانونية التي تحدث وتقوم خارجا وبعيدا عن ذهنية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها إلى إتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

ومن أمثلة الوقائع المادية حالة الحي السكنى المادية التي تجعله مهددا بالسقوط على سكانه أو على من يحيط به من أشخاص وأماكن، فتحرك هذه الواقعة المادية (المشكلة) - رجل السلطة الإدارية المختص - بعد تكييف هذه الواقعة المادية تكييفاً قانونياً سليماً وتقدير مدى ملائمة وأهمية وخطورة القرار الذي يجب إتخاذه - وتدفعه إلى إتخاذ قرار إداري يقضى بإخلاء هذا الحي من سكانه وهدمه.

ومن أمثلة الوقائع القانونية المكونة لركن السبب في القرارات الإدارية الحالة أو الواقعة القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي (منصب عمل) وقيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه الشروط المختلفة التي يتطلبها هذا المركز الوظيفي، ويظهر

(1) ورد هذا التعريف في رسالة الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1966 ص 33

(2) الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة المرجع السابق ص 34

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، القاهرة دار الفكر العربي الطبعة الثالثة 1966 ص 194

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا العصرية، الصادر بتاريخ 12 / 7 / 1958، مجموعة أبو شادي، المبدأ رقم 1676، أشار إليه الدكتور عصام عبد الوهاب البرزنجي، في رسالته، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، القاهرة، دار النهضة العربية 1971، هامش ص 229، 230

شخص تتوفر فيه هذه الشروط، فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة الإدارية المختص وتدفعه - بعد قيامه بعملية التكييف القانوني لهذه الواقعة، وتقدير مدى ملائمة وأهمية وخطورة القرار الذي يجب إتخاذه - تدفعه إلى إتخاذ قرار إداري بتعيين الموظف لشغل المركز الوظيفي (منصب العمل) شاغرا.

ب) عناصر وعن السبب في القرارات الإدارية. ولكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لابد من توفر عناصره الثلاثة، التي تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري، وهي عنصر الوجود المادي والقانوني للوقائع وعنصر التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية من طرف رجل السلطة الإدارية المختص وعنصر التقدير السليم لدى ملائمة وأهمية أو خطورة الوقائع.

والمقصود بعنصر الوجود المادي والقانوني هو أن تكون الواقعة موجودة فعلا واقعا وصحيحة وليست تخيلا أو توهمًا خاطئا من طرف رجل السلطة الإدارية المختص⁽¹⁾ أما معنى عنصر التكييف القانوني للوقائع، فهو عملية إسناد الواقعة المادية أو القانونية الموجودة والثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختص والحاقها بطائف القواعد القانونية أو التنظيمية التي تنطبق عليها وتحكمها. وكذا القيام بعملية تكييف وتخصيص وتجسيد هذا القاعدة القانونية أو التنظيمية الواجبة التطبيق على الحالة الفردية والمحددة للواقعة المادية أو القانونية الثابتة والقائمة، حتى تصبح هذه القاعدة القانونية أو التنظيمية قابلة للتطبيق والنفاز على الواقعة القائمة⁽²⁾.

و رجل السلطة الإدارية المختص ملزم بالقيام بعملية هذا التكييف القانوني للوقائع المادية أو القانونية قبل إتخاذ القرار الإداري، والا وقع قراره معيبا بعيب انعدام السبب من هذه الزاوية.

أما المقصود بعنصر تقدير مدى ملائمة وأهمية وخطورة الوقائع المادية أو القانونية، فهو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة أو رجل السلطة الإدارية المختص بتقدير مدى خطورة وأهمية الوقائع القائمة والثابتة ومدى ملائمتها لإتخاذ قرار إداري معين بذاته

(1) أنظر في تفاصيل ذلك، الدكتور عصام عبد الوهاب البزرجي، المرجع السابق ص 321 وما بعدها

(2) أنظر في تفاصيل ذلك، الدكتور عصام عبد الوهاب البزرجي، المرجع السابق ص 354 وما بعدها

ومناسب وملاتم في مواجهة هذه الوقائع، أي تحديد وتقدير قيم هذه الوقائع المتتوجة والمسببة لإتخاذ قرار معين دون غيره، لأن رجل السلطة الإدارية المختص إذا لم يقدم بتقدير وتقييم مدى خطورة وأهمية وملاءمة الوقائع الواقعة والثابتة تقييما وتقديرا سليما وصحيحا، فإنه سوف يتخذ قرار إداريا غير مناسب وغير ملائم.

جـ) شروط قيام ركن السبب في القرارات الإدارية، ولكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية بصورة سليمة وصحيحة، تسوغ وتبرر إتخاذ قرارا إداريا معين، لا بد أن يكون السبب صحيحا وحقيقيا لا وهميا وصوريا، وأن يكون السبب محققا وقائما وحالا وقت صدور القرار الإداري⁽¹⁾.

ثانياً: ركن الإختصاص في القرارات الإدارية:

تعريف:

ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، يمكن أن نعرفه بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة، لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة، على نحو يعتد به قانونا. ويمكن أن نستكمل عملية تحديد وتعريف ركن الإختصاص في القرارات الإدارية عن طريق تحديد مصادر ركن الإختصاص أولا، وتحديد صور ركن الإختصاص ثانيا، وبيان عناصر ركن الإختصاص في القرارات الإدارية ثالثا.

أ) مصادر ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الإختصاص للأشخاص والسلطات الإدارية للتصرف وإتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة. وتدور مصادر ركن الإختصاص مع مصادر النظام القانوني السائد في الدولة، كما تندرج قواعد الإختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الإلزامية، مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة.

(1) أنظر الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 202 - 210

فهذا نجد القواعد القانونية الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للإختصاص، وتنحصر قواعد الإختصاص الدستورية في تحديد إختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في بعض النظم الدستورية مثل النظام الدستوري الجزائري، فهكذا نجد الفقرات 7، 10، 11، 12 من المادة 111، والمادة 152 من الدستور الجزائري المتعلقة بتحديد الإختصاص الإداري لرئيس الدولة في النظام الدستوري والإداري الجزائري نجد التشريع بمفهومه الضيق والفني يكون مصدرا من مصادر قواعد ركن الإختصاص في القرارات الإدارية. ومن أمثلة ذلك المواد 63 - 36 من قانون الولاية التي تنظم اختصاصات المجلس الشعبي للولاية، والمواد 150 - 165 من قانون الولاية المتعلقة بتنظيم اختصاص الوالي في النظام الإداري الجزائري.

ومن الأمثلة القواعد القانونية التشريعية بالمعنى الفني الضيق والخاص للقانون والتشريع، والتي تشكل مصدرا من مصادر ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، المواد 135 - 170 من قانون البلدية، المتعلقة بتنظيم إختصاص المجلس الشعبي البلدي في النظام الجزائري.

وقد تكون مصادر ركن القرارات الإدارية قرارات إدارية تنظيمية كما هو الحال في تحديد وتنظيم إختصاص الوزارات والوزراء في النظام الدستوري - الإداري الجزائري - حيث يحدد رئيس الدولة، بموجب الفقرتين 7 و 10 من المادة 111 من دستور 1976 وكذا المادة 152 من ذات الدستور، وينظم إختصاصات الوزارات والوزراء بموجب قرارات إدارية تنظيمية في صورة مراسيم، وكذا إختصاصات رئيس الدولة بموجب المادة 11، والفقرة 10 والمادة 152 من الدستور الجزائري المذكور أعلاه المتعلقة بتحديد وتنظيم إختصاصات المؤسسات العامة وأجهزتها بموجب مراسيم⁽¹⁾ وقد تكون قواعد مصادر الإختصاص في القرارات الإدارية أحكاما وإجتهادات قضائية، كما هو الحال في أحكام القضاء الإداري المتعلقة بتنظيم إختصاص الموظف الفعلي⁽²⁾.

(1) أنظر المراسيم المختلفة و النافذة، والمتعلقة بتنظيم إختصاص الوزارات والوزراء في النظام الإداري الجزائري، وكذا المراسيم المنظمة والمنشئة للمؤسسات العامة في النظام الإداري الجزائري

(2) أنظر في أحكام النظام القانوني الموظف الفعلي، الدكتور عبد الحميد حشيش دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الأولى، 1974، ص 236 - 249
- DAVID RUZIEL, Les Agents des personnes publiques et les salaires en Droit Français Paris, L. G. D. J. 1960 pp.76-77

كما قد تكون قواعد مصادر الاختصاص في اتخاذ القرارات الإدارية قواعد عرفية، مثل العرف الدستوري الإداري الذي يقضي باختصاص رئيس الدولة بوظيفة المحافظة على النظام العام. فمصدر اختصاص رؤساء الدول في القيام بوظيفة المحافظة على النظام العام في الدولة هو عرف دستوري إداري⁽¹⁾.

هذا ويشترط في القاعدة القانونية المنظمة لركن الاختصاص في القرارات الإدارية، أن تكون شاملة وجامعة مانعة لعناصر وصور ركن الاختصاص، تحدد كل عناصر الاختصاص التي هي العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي العنصر المكاني، والعنصر الزمني، وكذا صور الاختصاص من حيث هل هو تقديري أو مقيد، ومن حيث هل هو منفرد أو مشترك.

(ب) صور ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، الاختصاص في القرارات الإدارية قد يكون اختصاصا مقيدا وقد يكون اختصاصا تقديريا، وقد يكون الاختصاص فرديا أو منفردا، وقد يكون اختصاصا مشتركا.

(1) الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري: يكون الاختصاص في اتخاذ قرار إداري معين مقيدا، عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف وسلطة التقرير والملاءمة لأن النظام القانوني قد شمل وأحاط بكل تفاصيل وعناصر وأركان وشروط وظروف التصرف بصورة ملزمة، ولم يترك مجالا أو عنصرا أو ركنا للتقدير وحرية التصرف. فيكون الاختصاص عندئذ اختصاصا مقيدا.

أما الاختصاص التقديري، فإنه يتقرر ويوجد عندما يتخلف وينقص التنظيم القانوني للتصرف في إحدى عناصر أركان أو شروط أو أكثر من عناصر وأركان وشروط التصرف، ولا يتعرض لها بالتنظيم التفصيلي والملزم فتتعقد سلطة التصرف وتتحرك حرية التقدير والملاءمة لرجل السلطة الإدارية المختص لأنه يتمتع بحرية التصرف وسلطة التقدير في النطاق والمجال الذي تخلف فيه التنظيم القانوني التفصيل والمسبق والملزم في التصرف والقرار⁽²⁾.

(1) الدكتور سعاد الشرنقاري، رقابة القضاء على أعمال الضبط، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، مطبوعة دبلوم العلوم الإدارية 1973 - 1974 ص 63

(2) رجع في تفاصيل التفرقة ومعايير التفرقة بين الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري في القرار الإداري، الدكتور عصام عبد الوهاب البرنيجي في رسالته، السلطة، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء، القاهرة، دار النهضة العربية 1971 أو أنظر أيضا: VENEZIA J : C Le pouvoir discrétionnaire, Paris, L. G.D. J. 1959

(2) الإختصاص المنفرد والمستقل. والإختصاص المشترك ويكون الإختصاص منفردا أو مستقلا، عندما يمارس رجل السلطة الإدارية أو السلطة الإدارية المختصة في إتخاذ قرارات إدارية بصورة منفردة ومستقلة، لا يشاركه في ذلك أية جهة أو سلطة أخرى. وأغلب صور الإختصاص من هذه الناحية أنه إختصاص منفرد ومستقل. لكن قد يكون الإختصاص مشتركا بين أكثر من سلطة إدارية، وذلك عندما يتدخل التنظيم القانوني ويشترط لصدور بعض القرارات الإدارية اشتراك كل السلطات الإدارية المعنية والمختصة التي يصدر بشأنها القرار الإداري المزمع إتخاذه، ومن أمثلة القرارات الإدارية المشتركة في النظام الإداري، قرارات التوظيف والترقية والفصل من الوظيفة وقبول الإستقالة التي تصدر مشتركة من الوزير صاحب العمل ووزير المالية والوزير المكلف بالوظيفة العامة، وقرارات منح صفة الضبط القضائي لضباط الأمن والدرك الوطني ورجال الأمن العسكري، التي يشترك في إصدارها وإتخاذها كل من وزير الدفاع الوطني ووزير العدالة، ووزير الداخلية أو المديرين المعنيين بالأمن.

(ج) عناصر ركن الإختصاص: للإختصاص أربع عناصر يجب أن تحترم وأن تتوفر، حتى لا يصاب القرار الإداري بعيب عدم الإختصاص، وهذه العناصر هي العنصر الشخصي، العنصر الموضوعي، العنصر المكاني، العنصر الشخصي والعنصر الزمني.

(1) **العنصر الشخصي لركن الإختصاص في القرارات الإدارية:** والمقصود بالعنصر الشخصي في ركن الإختصاص في القرارات الإدارية، هو أن تصدر هذا القرارات وتتخذ من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية المحددة والمعنية بنصوص التنظيم القانوني للتصرف، والمرخص لها وحدها باتخاذ وإصدار هذه القرارات. والأصل العام هو أن وجوب ممارسة الإختصاص من طرف شخص أو ذات السلطة الإدارية المختصة الأصلية، ولكن في بعض الحالات والحكم وأسباب مختلفة قد يمارس بعض من مضمون الإختصاص من طرف أشخاص غير مختص الأصل - كاستثناء - كما هو الحال في حالتي التفويض الإداري والحلول الإدارية. دون حجب إختصاص الأصل في حالتي التفويض الإداري والحلول الإداري، حيث يظل الأصل مختصا ومسؤولا في ذات الوقت عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه والحال.

(2) **العنصر الموضوعي** لركن الاختصاص في القرارات الإدارية: وهو تحديد الموضوعات وطبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ ويصدر قرارات إدارية، بحيث لا يجب أن يتخطاها في ممارسة اختصاصه والا وقعت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

(3) **العنصر المكاني** لركن الاختصاص في القرارات الإدارية، والمقصود بالعنصر المكاني لركن الاختصاص هو تحديد وحصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها وحدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية. مثل الحدود الإدارية لوالي الولاية، والدائرة المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

(4) **العنصر الزمني** لركن الاختصاص في القرارات الإدارية، وهو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها والتي يجوز لها خلالها إصدار قرارات إدارية، مثل مدة ولاية المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ومدة تعيين الولاة والوزراء والمديرين العامين للمؤسسات.

هذه هي عناصر ركن الاختصاص الأربعة التي يجب توافرها واحترامها جميعا في ذات الوقت والا وقع القرار الإداري مشوبا بعيب عدم الاختصاص.

ثالثا: ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية

المقصود بركن الشكل والإجراءات هو مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون القالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر ويبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار إداري معين في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية ويحتج به إزاء المخاطبين به، ذلك أن القرار الإداري - باعتباره عملا قانونيا إراديا - يتطلب الإعلان عنه في مظهر خارجي يكشف ويبين ويظهر مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية بواسطة ركن الشكل والإجراءات.

ولإعطاء مزيد من التوضيح لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، سنتعرض أولا لبيان أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، ثم بيان أهم أنواع الشكليات والإجراءات التي تشكل ركن الشكل في القرارات الإدارية.

أ- أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، إن لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية أهمية قصوى وحيوية بالنسبة للمصلحة العامة وبالنسبة للمصلحة الخاصة للأفراد.

(1) **أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية** بالنسبة للمصلحة العامة، إن لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية دورا هاما وحيويا في حماية المصلحة العامة وتحقيق أهدافها. فهو أولا يقوم بدور تجسيد وإبراز إرادة السلطة الإدارية الباطنة في إتخاذ قرار إداري معين، في صور ومظاهر خارجية معلومة ومعروفة لدى المخاطبين بهذا القرار فيلتزمون بتنفيذه إختيار أو جبرا.

كما يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بذات الدور الذي يقوم به قانون الإجراءات والمرافعات المدنية والتجارية والجنائية التي تعصم وتحمي القضاة من مخاطر ومزالق التسرع والثورة والغضب وتوفر لها عوامل وخطوات التأني والرصانة وسداد الرؤية وسلامة الوصول إلى عين الحقيقة وكبد العدالة في القضية.

حيث يقوم ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية بالزام السلطات الإدارية المختصة بضرورات إتباع وإتخاذ إجراءات والقيام ببعض الشكليات المقررة في القوانين واللوائح الإدارية ومبادئ وأحكام القضاء قبل وخلال وبعد إتخاذ وإصدار القرارات الإدارية. ويؤدي ذلك إلى حماية المصلحة العامة من مخاطر ومزالق وهفوات الزلل والتسرع والثورة والغضب والارتجال⁽¹⁾. كما يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في تدعيم وتقوية مبدأ الشرعية في الدولة، إذ يوسع في مصادر ومظاهر ونطاق أحكام الشرعية الشكليات للقرارات الإدارية.

(2) **أهمية ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية للمصلحة الخاصة** : كما يلعب ركن الشكل والإجراءات دورا حيويا في حماية مصالح وحقوق وحریات الأفراد من انحرافات وتعسف وتسرع وإرتجال السلطات الإدارية أثناء القيام بأعمال وظائفها. لذا سنجد بعد قليل أن جل الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية في القرارات الإدارية قد قررهما المشرع والقضاء الإداري بهدف تأكيد وضمان حماية حقوق وحریات ومصالح

(1) الدكتور عبد الفتاح حسن :التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري: مجلة العلوم الإدارية التي تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة، أغسطس، 1966، ص 175
- الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 244
- RENE HOSTIOU, Procédure et Formes de l'Acte Unilatéral, Paris L.G.D.J. 1975, pp. 9 - 11

الأفراد من مخاطر زلل وإرتجال وتسرع السلطات الإدارية في ممارسة مظاهر السلطة العامة أثناء القيان بوظائفها، لأن هذه الشكليات الجوهرية والإجراءات الوجوبية توفر للسلطات الإدارية فرص التوري الهادي والتبصر والتدبر الحكيم والرؤية الواضحة والتأني في الوصول الى حقيقة بسلامة ومعقولة وشرعية.

ب- أنواع الشكليات والإجراءات المعونة لركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية، لقد تزايدت وتنوعت أنواع ومظاهر ركن الشكل والإجراءات، نظرا لأهمية وحيوية الدور الظاهر في حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة - السابق الإشارة إليها - فأصبح الآن يفرق ويميز بين نوعين أساسين من الشكليات، هما الشكليات والإجراءات⁽¹⁾.

(1) **الشكليات هي القرارات:** هناك جملة من الشكليات تشكل في مجموعها المظهر الخارجي للقرارات الإدارية، مثل شكلية كتابة القرارات في وثيقة معينة وبشكل محدد، وشكلية تسبب القرارات الإدارية، وشكلية التوقيع على القرارات، وشكلية تثبيت تواريخ صدور القرارات الإدارية، وشكلية نشر وتبليغ القرارات المخاطبين بها. وتنقسم هذه الشكليات من حيث مدى قوة تأثيرها وفاعليتها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية الى شكليات جوهرية، وشكليات ثانوية أو غير جوهرية. ومعيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات غير الجوهرية هو مدى تدخل أو عدم تدخل المشرع في النص والحث على ضرورة التزام واتباع هذه الشكلية أو تلك، وكذا نوعية وقيمة المصلحة والهدف الذي تحميه هذه الشكلية أو تلك.

فهكذا تكون الشكليات جوهرية وأساسية وحيوية، عندما يتدخل المشرع أو السلطة التنظيمية وتقرر ضرورة احترام وأعمال هذه الشكليات أثناء إتخاذ قرار إداري معين، كما هو الحال في حالة النص على ضرورة تسبب القرارات في حالات معينة، والنص على ضرورة تبليغ أو نشر القرار الصادر. وكذا تعتبر الشكليات جوهرية إذا كانت مقررة لحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم الجوهرية، مثل شكلية التسبب في القرارات

(1) الدكتور سعاد الشرقاوي، رقابة القضاء على أعمال الضبط، المرجع السابق ص 71 - 72
- RENE HOSTIOU, Procédure et Formes de l'Acte Unilatéral, Paris L.G.D.J. 1975, pp. 12 - 13

الإدارية المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة⁽¹⁾. وفي القرارات المتضمنة عقوبات تأديبية أو بوليسية (ضبطية).

وشكلية النشر والتبليغ في القرارات الإدارية التي تخاطب الأفراد ويحتج بها عليهم. بينما تعتبر الشكليات غير جوهرية إذا لم ينص على اتباعها المشرع، وكانت مقررّة لحماية الإيقاع الروتيني والعمل الإداري الداخلي للمنظمة الإدارية، ويمكن تداركها بالإصلاح والتعديل والتصحيح عند اللزوم من طرف السلطات الإدارية المعنية.

(2) الإجراءات: وهي مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها وهي - أي الإجراءات - تؤثر في مدى شرعية القرارات الإدارية في جميع الحالات، لأنها تعتبر جزءاً من القرارات الإدارية المتخذة.

فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانوناً لإتخاذ قرار إداري ما، فإن القرار يقع باطلاً ويجوز الطعن فيه إدارياً أو قضائياً⁽²⁾.

ومن أمثلة الإجراءات التي تدخل في تشكيل ركن الشكل والإجراءات، الإجراءات الاستشاري، وإجراء إحترام المدة القانونية المقررة وإجراء القيام بالتحقيقات اللازمة قبل إتخاذ القرارات الإدارية وإجراءات التصويت ونظام المدولات في القرارات الإدارية تتخذ بالمدولة، وإجراءات إحترام حق الدفاع في القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبات الإجراءات المضادة.

رابعاً : ركن المحل في القرارات الإدارية

ركن المحل في القرارات الإدارية، هو الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الإداري، ويؤدي إلى إحداث تغيير في الهيكل القانوني السائد، وذلك عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائماً وموجوداً، فمحل قرار التعيين في وظيفة ما، هو الأثر القانوني المباشر والحال المتولد عن هذا القرار

(1) أنظر المواد المادتين 5 و 6 من قانون نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 48 بتاريخ 25 مايو 1976

(2) أنظر في تفاصيل ذلك RENE HOSTIOU المرجع السابق ص 25 وما بعدها، الدكتور سعاد الشرقاوي، المرجع السابق ص 71 وما بعدها

والمتمثل في إسناد شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر، وإضفاء علاقة وصفة الموظف العام على هذا الشخص.

ويشترط في ركن المحل في القرارات الإدارية أن يكون مشروعاً، أي غير مخالفًا للقانون في معناه الواسع بصورة واضحة ومباشرة، وغير مخالف للقانون في صورتي الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيق القانون من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية.

خامساً: ركن الغاية أو الهدف في القرارات الإدارية:

يعرف ركن الهدف في القرارات الإدارية بأنه الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره⁽¹⁾. وأهداف القرارات الإدارية جميعاً تدور وتتمحور حول تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية والقانون الإداري، وهي أهداف ضمان حسن سير المرافق والمنظمات الإدارية بانتظام وإطراد وعلى أفضل صورة، وأهداف المحافظة على النظام العام في مفهوم القانون الإداري.

فهكذا نجد القرارات الإدارية الصادرة بشأن موضوعات تنظيم المرافق العامة والمؤسسات الإدارية، والتعيين والنقل والترقية، والتأديب والفصل من الوظيفة العامة، تستهدف كلها تحقيق أهداف بعيدة ونهائية هي المحافظة على ضمان حسن سير المرافق والمؤسسات العامة الإدارية بانتظام وإطراد لاشباع الحاجات العامة المختلفة في المجتمع. كما تستهدف كل القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة بوظيفة الضبط الإداري، تحقيق أهداف المحافظة على النظام العام في الدولة من أمن عام وسكينة عامة وصحة عامة.

هذه هي أركان القرارات الإدارية، التي يجب وجودها وقيامها جميعاً وفي ذات الوقت لوجود القرارات الإدارية وتكوينها من الناحية القانونية، كما يجب أن تكون هذه الأركان جميعها سليمة وخالية من عيوب عدم الشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة. فالواضح من خلال استعراض عمليتي إتخاذ القرارات

(1) أنظر في التعريفات المختلفة لركن الهدف التي تتمحور كلها حول هذا المعنى لركن الهدف في القرارات الإدارية، أنظر في ذلك، الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق ص 40 وما بعدها

الإدارية في نطاق علم الإدارة، وفي نطاق القانون الإداري الفرق والاختلاف الظاهر والبين، بين مفهوم ومضمون عملية إتخاذ وتكوين القرارات الإدارية في علم الإدارة، ومفهوم ومضمون عملية تكوين وإتخاذ القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري. ولكن يبقى التساؤل قائما ومطروحا من حيث هل هناك إرتباط وإتصال بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية وتكوينها في كل من علم الإدارة والقانون الإداري؟ وكيف نحقق عملية المزج والإدماج بين العمليتين في آن واحد من الناحية العلمية والنظرية ومن الناحية العملية والفنية تطبيقا للمنهجية والطريقة الحديثة في دراسة العلوم الإدارية، وفي معالجة الإدارة العامة نظريا وتطبيقا وبصورة شمولية وجامعة للجوانب والمقتضيات الفنية والواقعية والعلمية والقانونية في ذات الوقت. وذلك ما سنحاول الإجابة عنه في المحاولة التالية.

المبحث الثالث:

محاولة في البحث عن مدى الصلة والارتباط بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

تتمركز وتتمحور هذه المحاولة في البحث عن مدى العلاقة والارتباط بين الوجود المادي والفني والعلمي والقانوني للقرارات الإدارية، وكيف يتم هذا الارتباط والاندماج والتكامل بين الجوانب العلمية والفنية والعملية والقانونية في صناعة وخلق قرار إداري متكامل رشيد وسليم من كافة الجوانب الفنية والعلمية والقانونية في ذات الوقت. ويتم القيام بهذه المحاولة في الفرعين التاليين:

- **المطلب الأول:** مدى إرتباط واتصال عملية اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة بعملية اتخاذ وتكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري.
- **المطلب الثاني:** كيفية الجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري في دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية.

المطلب الأول:

مدى الإرتباط والعلاقة بين عملية إتخاذ - تكوين- القرارات الإدارية، في علم الإدارة، وعملية إتخاذ- تكوين- القرارات الإدارية في القانون الإداري

لقد سبق التعرف في المبحث الأول على حقيقة عملية إتخاذ وتكوين القرارات في نطاق علم الإدارة ، أي التعرف عن عملية الوجود المادي والفني والعلمي للقرارات الإدارية، وأنها أي عملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة تتم وتنجز عن طريق القيام بعده أعمال مادية وفنية وعلمية بـسيكولوجية خلال مراحل متسلسلة ومتتابعة ومتلاحقة ومتداخلة ومتشابكة ومنظمة.

وهذه المراحل التي تشكل وتكون القرارات الإدارية مادية وفنية وعلمية وسيكولوجيا مرحلة تحديد المشكلة الإدارية والإحساس بها والتعرف عليها، وتشخيصها ومرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات المتعلقة بالمسكلة الإدارية وتحليلها علميا من أجل تقدير مدى أهمية وخطورة وملاءمة المسكلة، ولتصور وتوقع البدائل والحلول الملائمة والناجحة في حل هذه المسكلة الإدارية الموجودة والقائمة، ودراسة كل بديل أو حل على حدة وفقا لمعايير علمية ومنطقية محددة، والقيام بترتيب هذه البدائل والحلول وفقا لدرجة ملاءمتها وفاعليتها وأهميتها في حل المسكلة الإدارية. ثم مرحلة إختيار البديل أو الحل الأفضل لحل المسكلة الإدارية بطريقة رشيدة وفعالة وملائمة، وعند نهاية المرحلة الرابعة والأخيرة هذه، وهي مرحلة إختيار البديل الأفضل والأمثل لحل المسكلة الإدارية تتم عملية اتخاذ القرار الإداري في مفهوم علم الإدارة.

كما تم التعرف في المبحث الثاني من هذه الدراسة على حقيقة عملية إتخاذ وتكوين القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري. وأن عملية التكوين والوجود القانوني للقرارات تتم وتنعقد عن طريق توفر وجود جملة من العناصر والأركان القانونية، هي ركن السبب، ركن الرخص، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، وركن الغاية أو الهدف، والسلامة والصحة القانونية لهذه الأركان من كافة عيوب عدم الشرعية وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

ومن خلال تحليل وتشخيص العناصر والأركان القانونية لاتخاذ وإصدار القرارات الإدارية في نطاق مفهوم القانون الإداري. يتكشف ويتبين - بعد الملاحظة العلمية الدقيقة - أن عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة بكل عناصرها المادية والفنية والعلمية والسيكولوجية وبكل مراحلها المختلفة هي جزء متصل ومرتبطة ومختلط بعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم « القانون الإداري ».

وفي اعتقادنا الخاص أن كل عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة، بكل أعمالها وعناصرها ومقوماتها المادية والعملية والفنية والعلمية والنفسية وبكل مراحلها المختلفة والمتلاحقة والمتشابكة، وبكل عواملها وظروفها، هي التي تشكل وتكون في نهاية الأمر ركن السبب في القرارات الإدارية، أي تكون العناصر والوقائع

المادية والفنية والعلمية والنفسية لركن السبب في القرارات الإدارية، وكذا تحقق بصورة علمية وفعالة ورشيدة عملية تقدير مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية والفنية والعلمية والنفسية لاتخاذ قرار اداري معين في مواجهة هذه الوقائع المادية والفنية والنفسية (المشكلة الإدارية). وللتدليل على صحة الفكرة السابقة نحاول أن نطابق ونكيف عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة مع عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية بالمفهوم القانوني.

وعليه فقد تم التعرف على حقيقة أن السبب كركن للقرارات الإدارية هو الواقعة المادية أو القانونية التي تقوم وتحدث خارجيا وبعبدا عن ذهنية ونفسية وإرادة رجل السلطة الإدارية المختص، وتحركه وتدفعه إلى اتخاذ قرار اداري معين.

وتم كذلك التعرف على أن عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية هي ثلاثة وهي:

- (1) الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية.
- (2) التكيف القانوني للوقائع المادية أو القانونية.
- (3) تقدير وملاءمة مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية لاتخاذ قرار إداري معين.

وبالقيام بعملية المطابقة والتكيف بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وركن السبب في القرارات الإدارية، نكشف ونتأكد من أن مرحلة وجود المشكلة الإدارية وتحديدتها وتعريفها وتشخيصها، هي التي تكون عنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية لركن السبب في القرارات الإدارية.

وأن مرحلة جمع الحقائق والمعلومات والبيانات وتحليلها، ومرحلة تحديد البدائل والحلول المختلفة، ومرحلة اختيار البديل أو الحل الأفضل لحل المشكلة الإدارية القائمة، إن هذه المراحل الثلاثة الزخيرة لاتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، هي التي تشكل وتكون بكل محثرياتها عنصر تقدير وملاءمة مدى أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشكلة الإدارية أو المشاكل الإدارية)، في ركن السبب في القرارات الإدارية.

فالوقائع المادية والقانونية التي توجد وتظهر خارجا ويعيدا عن ذهنية ونفسية وإرادة رجل السلطة الإدارية المختصة، فتحرکه وتدفعه دفعا إلى اتخاذ قرار إداري معين، فهذه الوقائع المادية أو القانونية هي المشاكل الإدارية بالمفهوم العلمي للوقائع المادية أو القانونية.

وعملية تقدير وملاءمة مدى خطورة وأهمية وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية) لاتخاذ قرار إداري معين متجاوب ومتناسب ومتلائم ومتطابق مع قيمة وحجم أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية).

إن عملية التقدير والملاءمة للوقائع في ركن السبب لا يمكن الاضطلاع بها وتحقيقها وانجازها بطريقة فنية وعلمية وعملية ونفسية رشيدة وسليمة صحيحة إلا عن طريق وبواسطة أعمال واجراءات مراحل جمع المعلومات والبيانات والحقائق المحيطة بالوقائع المادية أو القانونية (المشاكل الإدارية القائمة)، وجمع وتحديد أكبر عدد ممكن من الحلول والافتراضات والبدائل ودراستها وتحليلها وتقييمها وترتيبها، والاختيار الواعي والرشد للبديل والحل الأفضل والأقوى في حل المشكلة الإدارية أي لاتخاذ الإداري المناسب والمتجاوب مع أهمية وخطورة وملاءمة الوقائع القائمة والموجودة.

وتبقى علاقة عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة ببقية أركان القرارات الإدارية في القانون الإداري هي ذات العلاقة بين ركن السبب وبقية أركان القرارات الإدارية الأخرى.

فواضح جدا مدى الارتباط والاتصال والعلاقة بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة، وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري.

المطلب الثاني:

كيفية الجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري في دراسة عملية اتخاذ القرارات الإدارية،

بعد الاطلاع والاختناص بحقيقة امتزاج وتكامل كل من عملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في نطاق ومفهوم القانون الإداري. فإنه

يمكن القول والتقرير بأن دراسة علمية أو قانونية بعملية اتخاذ القرارات الإدارية لا تطبق طريقة الجمع والمزج بين علم الإدارة والقانون الإداري في نفس الوقت في دراسة وتحليل وتأصيل وتركيب عملية اتخاذ القرارات الإدارية، تكون دراسة ناقصة وعاجزة عن حصر وهضم وفهم كافة الجوانب والحقائق العملية والفنية والعلمية والقانونية لعملية اتخاذ القرارات الإدارية.

لكي تتم عملية اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية من طرف السلطة الإدارية المختصة بطريقة علمية وعملية وقانونية رشيدة وفعالة وشرعية وملاءمة، لابد من تسخير واستخدام قواعد وطرق وأساليب علم الإدارة المتعلقة بالتعرف على المشاكل الإدارية وتحديدتها وتشخيصها، في التحقق والتأكد من عنصر الوجود المادي للوقائع والأسباب المادية أو القانونية بطريقة علمية وواقعية فنية سليمة وناجعة. وكذا ضرورة استخدام قواعد وطرق وأساليب علم الإدارة المتعلقة بمراحل جمع المعلومات والبيانات والاحصاءات والحقائق وتحليلها، تحديد البدائل والحلول، ومرحلة الاختيار للبديل الأفضل في تقييم وتقدير مدى أهمية وخطورة الوقائع والأسباب المادية أو القانونية وملاءمتها لاتخاذ وإصدار القرار الإداري الرشيد والسليم. واستخدام كافة الأركان والعناصر القانونية للقرارات الإدارية ومبدأ الشرعية في تكييف القرارات الإدارية قانونياً، حتى تصدر هذه القرارات وتوجد بصورة متكاملة، وشاملة لكافة الجوانب والعناصر العلمية والفنية والعملية والقانونية في ذات الوقت، وذلك حتى تتم عملية دراسة واتخاذ القرارات الإدارية بطريقة علمية وقانونية صحيحة وكاملة ووفقاً لدواعي الطرق الحديثة لدراسة العلوم الإدارية والإدارة العامة.

الفصل الثالث

**عملية تصنيف القرارات الإدارية
بين القانون الإداري وعلم الإدارة**

الفصل الثالث

عملية تصنيف القرارات الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة

وينقسم هذا الفصل إلى إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أنواع القرارات الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة.

المبحث الثاني: أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

المبحث الأول:

أنواع القرارات الإدارية في علم الإدارة

تقسم القرارات الإدارية في علم الإدارة إلى عدة تقسيمات وأنواع مختلفة وفقا للجهود المبذولة في عملية اتخاذها، ووفقا لنوعية وطبيعة الوظائف التي تحققها، ولنوعية وطبيعة الطريقة التي تتم بموجبها عملية تكوين واتخاذ القرارات الإدارية وكذا تتنوع القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة العامة طبقا لدرجة المركز الوظيفي الذي يحتله مصدر القرارات الإدارية كما تتنوع القرارات الإدارية تبعا لمدى فرديتها وعموميتها، ولدى فعاليتها وقوتها.

فهكذا يمكن استخراج التقسيمات والأنواع التالية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة:

- (1) القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة.
- (2) القرارات الديمقراطية والقرارات البيروقراطية.
- (3) قرارات المستويات الإدارية العليا وقرارات المستويات الوسطى وقرارات المستويات الإدارية الدنيا، والقرارات الولائية والقرارات الرئاسية.
- (4) القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية العامة.
- (5) القرارات الإدارية الاحتمالية والأولية والقرارات الإدارية القطعية أو النهائية.

المطلب الأول:

القرارات الإدارية المبرمجة والقرارات الإدارية غير المبرمجة

تقسم القرارات الإدارية وفقا للجهود المبذولة في اتخاذها إلى قرارات إدارية مبرمجة وقرارات إدارية غير مبرمجة وهذا التقسيم للقرارات هو التقسيم الأساسي في نظر «سيمون» صاحب نظرية القرارات الإدارية في علم الإدارة⁽¹⁾

(1) هيرت سيمون - المرجع السابق، ص 41.
الدكتور محمد علي شبيب - المرجع السابق، ص 330.

والقرارات الإدارية المبرمجة هي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتسم بالتكرار والروتينية، والتلقائية والسهولة في اتخاذها⁽¹⁾. وتعتبر القرارات الإدارية المبرمجة قرارات مبرمجة لأنها تصدر في نطاق ووفقا لمواضيع ومواقف متكررة ومشاكل معروفة مسبقا ومبرمجة تفصيلا بواسطة نظام اجرائي تفصيلي ومشاكل لكافة جوانب المواقف أو المشاكل، وخطوات وطرق واجراءات اتخاذ القرارات بشأنها. بحيث كلما تجددت المشاكل تحرك ميكانيزم اتخاذ القرارات الإدارية المبرمجة تلقائيا وفوريا وبدون أي مجهود خلاق من طرف متخذ القرارات الإدارية المبرمجة بأنها سهلة وبسيطة من حيث اتخاذها حيث تعتمد على التجارب والخبرة والاجراءات السابقة والمتكررة، كما تعتبر القرارات الإدارية المبرمجة، الميدان الأصيل والأساسي لاستعمال العقول الإلكترونية في عملية تكوين واتخاذ القرارات الإدارية⁽²⁾.

ومن أمثلة القرارات الإدارية المبرمجة القرارات المتعلقة بمنح الفواتير والايصالات للزبائن، وقرارات منح الرواتب والعلاوات دوريا طبقا للاجراءات والنصوص المتعلقة بعملية الأجور في المنظمة، وقرارات تجهيزات المكاتب الإدارية في المنظمة الخ...⁽³⁾. أما القرارات الإدارية غير المبرمجة فهي تلك الطائفة من القرارات المتعلقة بمواقف ومشكلات ادارية متجددة وذات أبعاد متعددة، وتمتاز بالعمق والتعقيد، فالقرارات الإدارية المبرمجة تعتبر قرارات جديدة من حيث محتوى موضوعها وطبيعة المشاكل المتعلقة بها، ومن حيث اتخاذها، لذلك تعتبر القرارات الإدارية غير المبرمجة قرارات خلاقة وابداعية⁽⁴⁾.

والقرارات الإدارية غير المبرمجة تمتاز بالخصائص التالية:

(1) تمتاز بالصعوبة والتعقيد والدقة في اتخاذها، لأنها تتطلب معالجة جديدة غير متكررة وبكيفية روتينية.

(2) قرارات مستجدة (جديدة) لأنها تعطي حلا جديدا لمشكلة أو لموقف اداري جديد، ولأنها تتم في ظل اجراءات وأساليب مغايرة وجديدة، كما أنها تعتبر مستجدة

(1) اراجع في تفاصيل معنى القرارات المبرمجة، هريوت سيمون - المرجع السابق، ص 41-43.

(2) هريوت سيمون - المرجع السابق، ص 49 - 58.

(3) هريوت سيمون - المرجع السابق، ص 41.

(4) الدكتور محمد عبد الفتاح بافي - المرجع السابق، ص 96.

لأنها تنتج وتولد وضعاً جديداً في أهداف ووسائل ونظام المؤسسة. كما أنها تعتبر قرارات مستجدة (متجددة) لأنها تحدث تغييراً جذرياً في السياسات والجراءات والأساليب السائدة⁽¹⁾.

وتعتبر القرارات الإدارية غير المبرمجة الميدان الأصيل لاستعمال العمليات الرياضية والأبحاث الميدانية ومناهج البحث العلمي الأخرى في عملية اتخاذها⁽²⁾. ومن أمثلة القرارات الإدارية غير المبرمجة، القرار الإداري المتعلق بفتح فرع جديد لشركة في إحدى البلدان⁽³⁾. وكذا المتعلق بإنتاج سلعة جديدة⁽⁴⁾.

المطلب الثاني:

القرارات الإدارية الديمقراطية والقرارات الإدارية البيروقراطية

تنقسم القرارات الإدارية - في نطاق علم الإدارة - وفقاً لأسلوب اتخاذها - إلى نوعين هما: القرارات الديمقراطية والقرارات البيروقراطية.

والقرارات الإدارية الديمقراطية: تتم عملية تكوينها واتخاذها بمشاركة كل من الرؤساء والقادة الإداريين والمرؤوسين المنفذين طبقاً لدواعي وشروط مبدأ الديمقراطية الإدارية⁽⁵⁾.

أما القرارات الإدارية البيروقراطية: فهي تلك القرارات التي تتم عملية اتخاذها بأسلوب بيروقراطي بحت، حيث ينفرد القادة والرؤساء والإداريون فيها بسلطة اتخاذ هذه القرارات الإدارية دون أية مشاركة من طرف المرؤوسين المنفذين والمخاطبين بالقرارات الإدارية⁽⁶⁾.

(1) الدكتور محمد علي شبيب - المرجع السابق، ص 330 - 331.

(2) الدكتور محمد علي شبيب - المرجع السابق، ص 330 - 331.

(3) هريت سيمون - المرجع السابق، ص 47 - 51.

(4) هريت سيمون - المرجع السابق، ص 42.

(5) الدكتور محمد علي شبيب - المرجع السابق، ص 331.

(6) الدكتور نواب كتمان - المرجع السابق، ص 178 - 188.

المطلب الثالث:

قرارات المستويات الإدارية العليا وقرارات السماتويات
الإدارية الوسطى وقرارات السماتويات الإدارية الدنيا

تنقسم وتتفرع القرارات الادرية في نطاق علم الإدارة - وفقا لمكانة مصدر القرارات الإدارية وموقعه في مستويات هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية إلى ثلاثة أنواع هي: - قرارات المستويات العليا.
- قرارات المستويات الوسطى.
- قرارات المستويات الدنيا.

فإذا كان هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية له ثلاثة مستويات هي المستوى الأعلى أو القمة، والمستوى المتوسط أو الوسطى والمستوى القاعدي أو الأدنى. فإنه يوجد في كل مستوى قادة ورؤساء اداريون يحوزون ويمارسون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية كما في نطاق اختصاصات منصب العمل والمركز الوظيفي الذي يحتله على أساس مبادئ الاختصاص والتخصص، وتقسيم العمل والتفويض الإداري واللامركزية. والقرارات الإدارية العليا، هي القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية الموجودة في قمة هرم هيكل النظام الإداري للدولة أو المنظمة الإدارية وغالبا ما تتعلق قرارات المستويات الإدارية العليا بموضوع الأهداف والمبادئ والاستراتيجيات العليا للعمل الإداري في الدولة أو المنظمة الإدارية، دون التعرض للبرامج والتفاصيل والوسائل والأساليب والطرق اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والمبادئ والسياسات الاستراتيجية⁽¹⁾ أما القرارات الإدارية الوسطى، فهي تلك القرارات التي يصدرها القادة والرؤساء الإداريون المتواجدون في المستويات الوسطى في هيكل الإدارة العامة للدولة أو المنظمة الإدارية، وتتعلق هذه القرارات الإدارية بتحديد البرامج والوسائل والطرق والأساليب والتفاصيل اللازمة لتنفيذ القرارات الأصلية العليا وتحقيق السياسات والأهداف والاستراتيجيات المحددة والمرسومة من طرف القادة والرؤساء الإداريين المتواجدين في قمة هرم النظام الإداري⁽²⁾.

(1) الدكتور عمار بوحوش - الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.

(2) الدكتور إبراهيم تتو، د. هنرك، ه. البرز - المرجع السابق، ص 16.

أما القرارات الإدارية الدنيا، فهي طائفة القرارات الإدارية التي تصدر من طرف الرؤساء المباشرين والتنفيذيين المتواجدين في المستويات القاعدية والدنيا، لهيكل النظام الإداري في الدولة أو في المنظمة الادرية. وغالبا ما تتعلق هذه القرارات الإدارية بحل بعض المشاكل الفنية والانساية الجزئية والواقعية، التي تنجم أثناء القيام بعملية تنفيذ القرارات الوسطى والعليا⁽¹⁾.

المطلب الرابع:

القرارات الإدارية الفردية والقرارات الردارية التنظيمية

وتنقسم القرارات الإدارية - وفقا لمحتواها ومضمونها ومدى فرديتها - وعموميتها إلى قرارات ردارية فردية وقرارات تنظيمية.

والقرارات الإدارية الفردية الذاتية هي القرارات التي تتعلق بحالة معينة بذاتها أو مجموعة حالات بذاتها، أو بفرد معين بذاته أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم على سبيل الحصر.

أما القرارات الإدارية العامة - التنظيمية - فهي طائفة القرارات الادراية التي تتعلق بحالات غير محددة بذاتها، أو بمجموعة أفراد أو مراكز قانونية غير محددين بذواتهم.

ونظرا لوجود هذا التقسيم للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري أصلا وأساسا، لذلك ستأتي افرصة للعودة لهذا التقسيم مرة أخرى عند التعرض لتقسيم وتصنيف القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، ونعطي الأمثلة لهذين النوعين من القرارات الإدارية.

المطلب الخامس:

القرارات الإدارية الأولية والقرارات الإدارية القطعية

فالقرارات الإدارية تنوع - وفقا لدرجتها وقوتها ومدى نهائيتها - إلى قرارات ادراية أولية وقرارات ادراية قطعية أو نهائية.

(1) الدكتور محمد عبد الفتاح يافى- المرجع السابق، ص 95.

والقرارات الإدارية الأولية والتي يمكن تسميتها بالقرارات الإدارية الولائية، هي تلك القرارات الإدارية التي تصدر بصورة أولية من سلطات إدارية ولائية تدنو سلطات إدارية رئاسية، لها حق التدخل والاعتراض على القرارات الإدارية الولائية⁽¹⁾. أما القرارات الإدارية القطعية أو النهائية، فهي القرارات الإدارية الباتة والحاسمة وتصدر من سلطات إدارية رئاسية نهائية، لا يمكن الطعن فيها إدارياً بعد ذلك لأنها تصدر من سلطات إدارية رئاسية توجد في قمة هرم النظام الإداري للمنظمة الإدارية.

(1) الدكتور عمار بوحوش - المرجع السابق، ص 181.

المبحث الثاني:

أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري

﴿

تنقسم القرارات الإدارية وتنوع بتعدد وتنوع الزوايا التي تنظر منها إلى القرارات الإدارية، وهذه أهم أنواع القرارات الإدارية التي نتعرض لها بإيجاز للوصول لأنواع القرارات الإدارية التي تشكل هيكل وبناء هرم تدرج القرارات الإدارية.

المطلب الأول:

(1) أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات الإدارية من حيث تكوينها إلى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة.

أ- القرارات الإدارية البسيطة: وهي القرارات الإدارية التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها غير داخلية ولا مرتبطة بعمل قانوني آخر. مثال القرارات الإدارية البسيطة قرارات التعيين، الترقية، التأديب، الفصل، منح رخصة حمل السلاح، وأغلب القرارات الإدارية قرارات بسيطة.

ب- القرارات الإدارية المركبة أو المختلطة: وهي القرارات الإدارية التي لا تصدر قائمة بذاتها ومستقلة عن عمل قانوني آخر، بل تصدر مرتبطة ومصاحبة لأعمال إدارية أخرى، فقد تأتي هذه القرارات سابقة أو معاصرة أو لاحقة لعمل إداري قانوني آخر ومرتبطة به. مثال ذلك القرارات السابقة والمعاصرة واللاحقة للعقود الإدارية ولعملية نزع الملكية العامة، ولعمليات الانتخابات.

وأهمية تقسيم القرارات الإدارية إلى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة أو مختلطة، تظهر هذه الأهمية في مجال تطبيق نظرية الأعمال الإدارية القابلة للإنفصال، ونظرية الدعوى الممازية (الطعن المقابل)⁽²⁾.

(1) الأستاذ الدكتور محمود حافظ. القرار الإداري، 1975، ص 71 وما بعدها.

(2) أظر في تفاصيل نظرية القرارات الإدارية المركبة: الدكتور عبد الحميد كمال حشيشي، القرارات القابلة للإنفصال وعقود الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص 55 وما بعدها.

المطلب الثاني:

أنواع القرارات الإدارية من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها أو عدم خضوعها لرقابة القضاء إلى النوعين التاليين:

(1) القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء، في كافة صور رقابة القضاء، رقابة الإلغاء والتعويض وصورة رقابة التفسير ورقابة فحص الشرعية. وأغلب القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء كأصل عام، تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة التي هي دولة القانون حيث تخضع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه العام شكلياً وموضوعياً (الشرعية الشكلية والشرعية الموضوعية) ولذا تخضع الأعمال الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية للقانون ولرقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً وتفسيراً وفحواً للشرعية.

(2) القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء: وهي طائفة القرارات الإدارية التي تشكل ما يعرف بنظرية أعمال الحكومة أو أعمال السيادة وطائفة القرارات الإدارية التي لا تخضع لرقابة القضاء بناءً على نص قانوني خاص. الاستثناءات الخاصة التي تنص عليها عادة بعض النصوص القانونية).

المطلب الثالث:

أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عليها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار المتولدة عليها إلى الأنواع التالية:

• القرارات الإدارية النافذة في مواجهة الأفراد،

• والقرارات الإدارية غير النافذة في مواجهتهم،

ومعظم القرارات الإدارية هي قرارات تخاطب الأفراد ونافذة في مواجهتهم.

أما القرارات الإدارية غير النافذة في مواجهة الأفراد، والتي لا يحتج بها في حقهم ومصالحهم فهي التي تشكل ما يعرف باسم «إجراءات التنظيم الداخلي» وأمثلة إجراءات التنظيم الداخلي كثيرة منها على الخصوص المنشورات والتعليمات

الدورية والأوامر المصلحية والتوجيهات الصادرة من السلطات الإدارية الرئاسية والموجهة للموظفين والعاملين العامين.

فإجراءات التنظيم الداخلي لا تلزم إلا العاملين العامين فقط كأصل عام، وقد قام جدل ونقاش فقهي حول الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي من حيث هل هي قرارات إدارية بالمعنى الفني والقانوني للقرارات الإدارية أم لا؟ وقد توصل القضاء الإداري إلى حل في نطاق الإجابة عن هذا التساؤل نتعرض له بإيجاز .

الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية:

(الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي) تتكون التعليمات والأوامر الرئاسية من الأوامر والتعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات، التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة، والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، ومراعتها خلال اضطلاعهم بالقيام بمهامهم وأعمالهم والتزاماتهم الوظيفية وتفسير هذه القوانين واللوائح والقرارات من طرف السلطات الرئاسية عن طريق الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية.

كما تشكل هذه الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية أداة القادة والروساء الإداريين في إرشاد مرؤوسيهـم إلى الطرق والأساليب والإجراءات التنظيمية والتنفيذية اللازمة لتنظيم وتسيير المؤسسة أو المرفق الإداري من أجل ضمان حسن سيرها بانتظام وبإطراد وبكفاءة ورشاد لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية ورشادة.

وتسمى أنواع الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية بإجراءات التنظيم الداخلي للمرفق لأنها تتعلق أساسا فقط بالعلاقات الداخلية بين عمال النظام الإداري للدولة أو المرفق أو المؤسسة وبين الروساء والمرؤوسين، وبالأوضاع القانونية والتنظيمية الداخلية للإدارة العامة، وتقتصر على مخاطبة العاملين للإدارة فقط، ولا غيرهم من الأفراد⁽¹⁾.

وتبعاً لذلك سنستخدم اصطلاح «إجراءات التنظيم الداخلي» (الأوامر والتعليمات الرئاسية) كمترادفين في هذه الدراسة.

(1) شارل ديباش، المنازعات الإدارية . المرجع السابق، ص 646 - 672
جون ريفرو، القانون الإداري - المرجع السابق، ص 98 - 99

وكثيرا ما تثار إشكالات وتساؤلات قانونية حول إجراءات التنظيم القانوني في نطاق القانون الإداري، والقضاء الإداري، تدور كلها وتتمحور حول حقيقة الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية) عملية أساسية وأصلية في دراسة وبحث هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر الرئاسية. فلتكييف وتحديد حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي) - أهمية كبيرة نظرية وعملية.

(1) الأهمية النظرية والعلمية لدراسة وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي: (الأوامر والتوجيهات والتعليمات الرئاسية) تتجلى هذه الأهمية النظرية والعلمية لدراسة وتكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي في تحديد ما إذا كانت إجراءات التنظيم الداخلي أو التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية تعتبر أعمالا قانونية وتولد وتخلق أثارا قانونية في عالم القانون، عن طريق انشاء أو تعديل أو الغاء للمراكز القانونية في النظام القانوني السائد في الدولة وتصبح بذلك تشكل وتكون مصدرا من مصادر مبدأ الشرعية، يجب أن تسلط عليها الرقابة القضائية بكافة الدعاوى القضائية وخاصة دعوى الالغاء، أم لا.

وهل تعتبر إجراءات التنظيم الداخلي هذه القرارات إدارية تشكل بذاتها نوعا أو طائفة مستقلة وقائمة بذاتها من طوائف وأنواع القرارات الإدارية⁽¹⁾.

كما تجيب هذه الدراسة عن التساؤل حول مكانة ودرجة التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي) في نظام تدرج الأعمال القانونية في الدولة، ومكانتها ومرتبها في تدرج أعمال الإدارة العامة وتحدد الآثار والنتائج المنطقية لذلك.

(2) الأهمية العملية وتكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم

الداخلي: أن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية، وسائر إجراءات التنظيم الداخلي أهمية عملية وتطبيقية تتمثل في توضيح وتحديد هل أن هذه الإجراءات تعتبر من الأعمال القانونية التي تدخل في نطاق الرقابة القضائية على

(1) الأستاذ الدكتور محمد حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق، ص 150

أعمال الإدارة العامة، الغاء وتعويضاً ودفعاً بعدم الشرعية وبالمفوض، أم هي مجرد إجراءات تنفيذية وفنية، ومجرد ملاءمات وإطلاقات إدارية ومن خصوصيات الإدارة العامة تأتيها وتقوم بها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة في نطاق السلطة التقديرية التي تتمتع بها، ومن ثم تخرج من نطاق رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، ويمتنع على جهات القضاء المختصة بالمنازعات الإدارية في الدولة بسط رقابتها على هذه الإجراءات والأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية المختصة خلال ممارسة سلطة إصدار الأوامر والتعليمات وإجراءات التنظيم الداخلي، فإن لجهة القضاء المختص أن تتدخل وتبسط رقابتها، للتأكيد من أن هذه الأوامر والتعليمات والإجراءات الرئاسية مشروعة من حيث ركن الهدف أو لا، وبحكم بالغاء أو بصحتها وشرعيتها وفقاً لما تتوصل إليه وقابته لهذه التصرفات والإجراءات.

كما أن عملية الدراسة والبحث عن الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات وسائر الإجراءات الإدارية الرئاسية من جانب جهة القضاء المختص بالمنازعات الإدارية في الدولة، تشكل في حد ذاتها نوعاً من الرقابة على مدى شرعية وسلامة هذه الأوامر والإجراءات الرئاسية من الناحية القانونية، وفي ذلك ضمان من ضمانات حماية واحترام مبدأ الشرعية ومبدأ سيادة القانون في الدولة.

• تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي:

وستتم عملية تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي هذه على النحو التالي:

أولاً: التكييف القانوني لطبيعة إجراءات التنظيم الداخلي في الفقه.

ثانياً: التكييف القانوني لطبيعة إجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية) في القضاء.

أولاً: تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية

(إجراءات التنظيم الداخلي) في الفقه:

ترجع في فقه القانون الإداري ثلاثة آراء مختلفة حول الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية (إجراءات التنظيم الداخلي)

(1) فهناك جانب من الفقه يرى أن التعليمات والأوامر صور إجراءات التنظيم الداخلي ليست لها الطبيعة والقيمة القانونية، وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية لأنها من وجهة نظرهم لا تنشئ ولا تخلق جديدا في عالم القانون، فهي لا تنشئ أثارا قانونية جديدة حيث أنها لا تمس المراكز القانونية بالخلق أو بالتعديل أو بالإلغاء، فهي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تنفيذية داخلية تتعلق أساسا بتفسير وتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية السابقة، والمتعلقة بالوظيفة الإدارية في المرفق أو المؤسسة دون أن تضيف أو تعدل أو تلغى فيها وفي أثارها القانونية، إذن هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية تفقد عنصرا ومقوما هاما من مقومات وعناصر اعتبارا التصرفات والأعمال الإدارية أعمالا إدارية قانونية وهو أنها لا تولد أثارا قانونية جديدة في علم القانون لأنها لا تنشئ حالات أو مراكز قانونية جديدة ولا تعدل ولا تلغى الحالات والأوضاع والمراكز القانونية القائمة والنافذة⁽¹⁾.

وينجم عن هذا الرأي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية بأنه لا يجوز أعمال الطعن فيها بدعوى الإلغاء القضائي، لأن دعوى الإلغاء لا يمكن تحريكها وقبولها إلا إذا كانت ضد قرارات إدارية نهائية منشئة ومولدة لأثار قانونية.

ولكن هذه الأوامر والتعليمات والإجراءات الرئاسية - بالرغم من طبيعتها هذه - فهي ملزمة للعاملين العامين المرؤوسين المخاطبين بها، يجب أن يتقيدوا بها وينفذوها ولا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة⁽²⁾.

(2) وهناك جانب آخر من فقه القانون الإداري يعترف بالطبيعة القانونية وصفة القرارات الإدارية لإجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية) اعترافا جزئيا ونسبيا أي في مواجهة العاملين العامين المرؤوسين فقط، دون أن تكون لها صفة أو طبيعة قانونية في مواجهة الأفراد من غير العاملين المرؤوسين المخاطبين⁽³⁾.

(1) الأستاذ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 182
الدكتور وهيب عياد سلامة - التدابير الداخلية - القاهرة، نشأة المعارف بالاسكندرية 1983 ص 13 وما بعدها

(2) الأستاذ الدكتور طعمية الجرف - القانون الإداري - المرجع السابق ، ص 182

(3) الأستاذ الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 158

فهذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين، لانهم يجهلون محتوياتها ولا تهمهم، وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالالغاء⁽¹⁾.

ويوجد جانب آخر من فقه القانون الإداري يرى أنه لا يجب أن تقر قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لاجراءات التنظيم الداخلي، بأنها أعمال إدارية قانونية (قرارات إدارية) وليست كذلك، وإنما يجب أن نرجع الى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية المعروفة

- كمقياس ومعيار للحكم على اجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات من حيث هل هي قرارات إدارية أم لا، فإذا ما أدت الأوامر والتعليمات الرئاسية الى أحداث جديد في عالم القانون بأن مست الأوضاع القانونية للعاملين العامين بالإنشاء أو التعديل أو بالالغاء فهي تعتبر قرارات إدارية، تشكل مصدرا من مصادر المشروعة ويجوز الطعن فيها أمام جهة القضاء المختص بدعوى الالغاء من ذوي الشأن والمصلحة.

أما إذا لم تولد وتحدث ذلك فانها تعتبر مجرد اجراءات تنفيذية داخلية لا تكون مصدرا من مصادر الشرعية ولا يجوز بالتالي الطعن فيها بدعوى الالغاء⁽²⁾.

ويعتبر هذا الرأي سليما جدا، في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون للعاملين العامين المرؤوسين، وسائر اجراءات التنظيم الداخلي الأخرى. ويجب في هذه المسألة اعتماد الحل والموقف القضائي - من حيث أنه يجب أن ينظر الى كل أمر أو تعليمة أو اجراء رئاسي على حدة وفحصه ويحتمل من حيث هل ولد جديدا في عالم القانون، بأن مس الأوضاع القانونية بالإنشاء أو بالتعديل أو بالالغاء، أو لا، وعلى ضوء نتائج ذلك يمكن فقط في رأينا اعتبار هل هذا الأمر أو التعليمة أو الأجر من أوامر وتعليمات واجراءات الرؤساء الإداريين قرار إداري له الصفة الطبيعية القانونية أم لا.

(1) جون ريفيرو: القانون الإداري - المرجع السابق ص 98

(2) د - محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 153 وهو رأي قالين أساسا

ثانياً: تكيف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية

(إجراءات التنظيم الداخلي) في القضاء الإداري:

يقوم القضاء الإداري وخاصة القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري بدور حيوي وأساسي في تكيف وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي (الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية).

ويقوم مرقف القضاء الإداري في تحديد الطبيعة القانونية لأوامر والتعليمات الرؤساء الإداريين على أساس التمييز بين أنواع وطوائف هذه الأوامر والتعليمات، فهكذا يفرق القضاء الإداري الفرنسي بين طائفتين أساسيتين لأوامر والتعليمات الرؤساء الإداريين هما: التعليمات وإجراءات الضبط الداخلي للمرفق لتكيف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وتحديد ما له منها الصفة والطبيعة وما يعتبر قرارات إدارية، وما لا يعتبر كذلك⁽¹⁾.

فنرى في فرع أول كيفية تحليل القضاء الإداري الطبيعة القانونية في طائفة التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية، ثم في فرع ثانٍ طريقته وموقفه.

أ- تكيف الطبيعة القانونية للتعليمات والمنشورات، إن المنشورات

والتعليمات التي تصدرها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة للمرؤوسين، هي الأعمال التي تتضمن أساساً تحديد وتخصيص وتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة، والأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية هي منشورات وتعليمات لائحية تنفيذية، تتضمن تفسير وتخصيص وتجسيد القواعد والنصوص القانونية والتنظيمية العامة للعاملين العامين المرؤوسين من أجل تنفيذها وتطبيقها، وكذلك الأصل أن التعليمات والمنشورات الإدارية الرئاسية ليست بأعمال قانونية (القرارات إدارية) أي ليست لها طبيعة قانونية - لأنها لا تولد جديداً فهي عالم القانون، ولا تؤثر في النظام القانوني للوظيفة العامة، وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العامين المرؤوسين بالإنشاء والتجديد والتعديل واللغاء فدورها يقتصر فقط - كأصل عام - على التفسير والكشف عن الآثار والإوضاع والمراكز القانونية السابقة الموجودة في القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة المنشئة.

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 - 675

الدكتور محمود حافظ: القرار الإداري - المرجع السابق ص 151

ولكن، ونظرا لتمتع السلطات الإدارية الرئاسية المختصة وخاصة الوزراء والمديرون العامون للمؤسسات الإدارية - بالسلطة التقديرية الواسعة - من أجل القيام بوظائفهم في قيادة كافة العمليات والوظائف الإدارية، ومنها عملية تنظيم وتسيير المرافق العاملة بانتظام واطراد، وبكفاية ورشادة، وفقا للمبادئ الفنية والعلمية والقانونية والسياسية والاجتماعية المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة، فنظرا لتمتع طائفة القادة والرؤساء الإداريين بالسلطة التقديرية، فإن التعليمات والمنشورات التي يصدرونها في نطاق السلطة التقديرية غالبا ما تتضمن خلق واحداث آثار قانونية جديدة في النظام القانوني للوظيفة العامة، وفي الأوضاع والمراكز القانونية الوظيفية للعاملين العاميين، فتكون بذلك هذه التعليمات والمنشورات منشئة ومقررة لأوضاع ومراكز قانونية أي تكون قرارات إدارية ذات طبيعة قانونية، وتشكل في ذات الوقت مصدرا من مصادر الشرعية في النظام القانوني في الدولة ويجوز لذوي الشأن الطعن فيها بدعوى الإلغاء، عندما تكون غير شرعية⁽¹⁾.

فالقضاء الإداري الفرنسي يميز بين التعليمات الدورية الإدارية الرئاسية اللاتحجية - التنظيمية، وبين التعليمات الدورية التفسيرية.

فالتعليمات الدورية التنظيمية تعتبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية لها صفة وطبيعة قانونية، وبالتالي يقبل الطعن بدعوى الإلغاء⁽²⁾.

أما التعليمات الدورية التفسيرية التي تصدر لتفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة السابقة، فإن القضاء الإداري الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة والصفة القانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء لأنها ليست بقرارات إدارية. ومن الأمثلة على ما يعتبره القضاء الإداري الفرنسي من التعليمات الدورية التفسيرية التي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء:

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 - 674

(2) أنظر شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 673 . ومن أحكام القضائية التي اعتبر فيها مجلس الدولة الفرنسي التعليمات الدورية الاتحجية قرارات إدارية وقبل دعوى الغاؤها، الأحكام التالية:

* حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29 نوفمبر 1954 في قضية، حيث حكم بإلغاء تعليمة غير مشروعة بسبب عيب عدم الاختصاص، أنظر جان ريفو القانون الإداري، المرجع السابق ص 98 شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 573

* وحكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 13 جانفي 1975 بخصوص التعليمات المتعلقة بالعمال الأجانب المهاجرين في فرنسا، وحكمه لصادر في 8 فيفري 1967 في قضية النقابة الوطنية للتعليم الثانوي.

- الارشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري الى رؤوسيه⁽¹⁾
- التعليمات والدوريات التي لا تولد أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين العامين⁽²⁾.
- تلك التعليمات والدوريات التي تفسر قوانين أو لوائح عامة وتحدد معانيها دون أن تضيف جديداً⁽³⁾.
- تلك التعليمات الدورية التي تتضمن التذكير بوجود قرارات إدارية داخلية أو تنظيم داخلي.
- التعليمات التي تتضمن على مجرد توصيات فقط⁽⁴⁾.

وتقوم سياسة القضاء الإداري الفرنسي في عملية التمييز والتفرقة بين التعليمات التنظيمية والتعليمات التفسيرية على أساس اعتبارين أساسيين هما:

- 1) إن قيام القضاء الإداري بفحص وتحليل التعليمات والأوامر الإدارية الرئاسية للكشف عن طبيعتها التنظيمية أو التفسيرية تسمح للقضاء الإداري ببسط رقابته على مدى شرعية أو عدم شرعية الأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريين ولا سيما أن هذه التعليمات والدوريات هي مجهولة على مواطنين ولا تخاطبهم وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بتحريك رقابة القضاء (رقابة الالغاء) ضدها لذلك تعتبر عملية تحريك وأعمال معيار التفرقة والتمييز بين التعليمات التنظيمية اللاتحجية والتعليمات التفسيرية فرصة ثمينة لتحريك رقابة القضاء على طائفة التعليمات الإدارية الرئاسية⁽⁵⁾
- 2) إن عملية التمييز بين التعليمات والمنشورات التنظيمية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري وخاصة الالغاء وبين التعليمات والمنشورات الدورية التي تعتبر من خصوصيات السلطة الإدارية الرئاسية تصدرها في نطاق سلطتها التقديرية وفي نطاق

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 جانفي 1934 في قضية

(2) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 674 وحكم الدولة الفرنسي الصادر في 9 مارس 1951 في قضية

(3) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق وحكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ذكره و الصادر في 24 غابر 1974 في قضية.

(4) حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ذكره و الصادر في 11 أبريل 1951 في قضية. الفدرالية الوطنية الفرنسية لصناعة الملابس، ذكره شارل ديبيش في مزلقة: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 674 وهامشها.

(5) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 675

حريتها واطلاقاتها في الملاءمة والتي تخرج عن نطاق رقابة القضاء وخاصة رقابة الالغاء، تعبر هذه التفرقة عن إيمان القضاء الإداري الفرنسي بحتمية استقلالية السلطة الإدارية في بعض الحالات والمجالات، وتمتعها بحرية التقدير والتصرف بعيدا عن رقابة القضاء، حتى تتصرف بحرية وفقا لما تراه ملائما ومناسبا وضروريا لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وكفاية، وهذا مظهر من مظاهر حنكة وسياسة القضاء الإداري الفرنسي الحكيمة في هذا الموضوع.

هذا ما قرره القضاء الإداري الفرنسي بخصوص تكليف وتحديد الطبيعة القانونية لطائفة التعليمات والدوريات، أما بالنسبة لطائفة إجراءات الضبط الداخلي للمرفق، فقد كان موقفه عن تكليفها القانوني كالتالي.

ب- تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الضبط الداخلي للمرفق⁽¹⁾: إجراءات

الضبط والانضباط الداخلي للمرفق هي مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة الرئاسية المختصة لتنظيم أحكام الانضباط الداخلي للمرفق أو المؤسسة الموضوعة تحت مسؤوليتها. وقد يكيف القضاء الإداري الفرنسي هذه الطائفة من إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق بأنها مجرد إجراءات ضبط داخلي تتعلق أساسا بالعلاقة بين الرئيس والمرؤوسين، وهي كأصل عام لا تعتبر قرارات إدارية أي ليست لها الطبيعة القانونية، حيث أنها لا تنشئ ولا تولد آثارا قانونية إذ أنها لا تفس الأوضاع والمراكز القانونية للعاملين المرؤوسين بالتعديل أو بالغاء أو الانشاء، فهي مجرد إجراءات يصدرها الرؤساء الإداريون في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتعون بها من أجل الاضطلاع بمسؤولياتهم في تنظيم وتسيير المرافق العامة المسؤولين عنها بانتظام واطراد وكفاية⁽²⁾.

ولكن القضاء الإداري تطبيقا لاسلوبة وسياسته المرنة والحكيمة لا يقرر قاعدة عامة وجامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الانضباط الداخلي للمرفق ويدرس ويفحص كل حالة على حدة ويقرر بشأنها ما إذا كان الاجراء قد أثر ومس النظام

(1) شارل ديبيش: المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 676 . د. محمود حافظ: القرار الإداري، المرجع السابق ص 152

(2) حكم الدولة الفرنسي الصادر في 21 أكتوبر 1936 في قضية "لوت" ورد ذكر ذلك في مرجع شارل ديبيش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها.

القانوني للمعنى بالتعديل والالغاء أم لا ويقرر وفقا لما يؤول اليه بحثه هل يقبل الالغاء ضد الاجراء أم لا.

فهكذا مثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الاجراء الذي أصدره مدير ثانوية بشأن منع تلميذ من حمل اشارة خاصة مجرد اجراء انضباطي داخلي لا يجوز الطعن فيه بدعوى الالغاء، لأنه لا يؤثر في المركز القانوني للمعنى⁽¹⁾.

بينما اعتبر في حكم آخر الاجراء الذي أصدره مدير ثانوية بمنع تلميذ من الانتقال الى قسم أعلى قرار اداري يؤثر في المركز القانوني للمدعى ولذا قبل دعوى الالغاء المرفوعة ضده⁽²⁾.

كما كيف الاجراء الانضباطي القاضي بطرد تلميذ من ثانوية بأنه قرار اداري له الطبيعة القانونية، وقبل تبعا لذلك الطعن فيه بدعوى الالغاء⁽³⁾.

فهكذا يمتاز موقف القضاء الإداري الفرنسي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لهذه الفئة من اجراءات التنظيم الداخلي بالمرونة وعدم التقيد بمبدأ عام وجامد. وإنما يفحص كل اجراء على حدة ويحلل آثاره ثم يقرها هل هو مجرد اجراء داخلي من اجراءات الانضباط الداخلي للمرفق أم هو قرارات ادارية يجوز الطعن فيها بدعوى الالغاء أمام جهات القضاء المختص.

وهو تقريبا نفس الموقف الذي سلكه القضاء الإداري المصري بخصوص قرارات النقل النوعي والمكاني للعاملين العاميين المرؤوسين⁽⁴⁾.

يتبين من كل المواقف والنظريات السابقة أن الرأي الراجح في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون في مواجهة مرؤوسيهم بخصوص تنظيم وتسبير المرافق والمؤسسات المسؤولون عنها يجب الاعتماد على مضمونها من حيث هل تتوفر فيها عناصر ومقومات القرارات الإدارية أم لا والحكم على ضوء ذلك، هل تعتبر قرارات

(1) حكم الدولة الفرنسي الصادر في 21 أكتوبر 1935 في قضية "لوت" ورد ذكر ذلك في مرجع شارل ديبش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 6 يوليو (جويلية) 1949 في قضية اندرار

(3) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 19 أبريل 1952 في قضية فبلارد. ورد ذلك في المؤلف السابق لشارل ديبش: المنازعات الإدارية ص 676 وهامشها

(4) أنظر في تفاصيل ذلك: د. محمود حافظ (القرار الإداري، المرجع السابق ص 155 - 159

إدارية لها آثار قانونية أم مجرد إجراءات داخلية. والمتفق عليه هو أن كل الأوامر والتعليمات والتوجيهات والارشادات التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون لرؤوسهم تعتبر ملزمة لهؤلاء الرؤوسين يجب عليهم طاعتها والخضوع لها والا تعرضوا للعقوبة التأديبية وذلك وفقا لما يقضي به واجب العامل والتزامه القانوني بطاعة ما يصدره له رؤساؤه المختصون.

• القرارات الإدارية المنشئة والقرارات الإدارية الكاشفة:

القرارات الإدارية المنشئة هي تلك القرارات الإدارية التي يترتب عليها تغيير في الهيكل والبناء القانوني النافذ في الدولة وذلك عن طريق خلق مركز قانوني جديد لم يكن موجودا أو تعديل أو الغاء مركز قانوني موجود وقائم مثل قرار التعيين في الوظيفة العامة وقرار منح رخصة أو قرار غلق محل تجاري لمخالفته لقواعد النظام العام. أما القرارات الإدارية الكاشفة أو المقررة فهي تلك القرارات التي لا يترتب على إصدارها تغيير في هيكل النظام القانوني السائد في الدولة حيث لا تنشئ هذه القرارات مراكز قانونية

- عامة أو خاصة - ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية كانت موجودة وقائمة من قبل، فمهمة هذه القرارات الكاشفة تنحصر في كشف وتأكيد مركز قانوني أو وضع قانوني موجود وقائم من قبل، مثال ذلك القرار الذي يصدر من أجل الكشف عن وجود قرار سابق وتأكيد⁽¹⁾.

وتقسيم القرارات الإدارية الى قرارات منشئة وقرارات كاشفة أمر محل نقد من جانب بعض رجال الفقه من حيث أن القرار الإداري بالمعنى الفني والقانوني الصحيح هو العمل القانوني الانفرادي والملزم الذي يخلق ويولد دائما أثرا قانونيا وما لم يحدث أثرا قانونيا عن طريق انشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو الغاء وانما يعتبر مجرد عمل أو اجراء مادي فقط.

(1) الاستاذ الدكتور محمود حافظ، المرجع السابق ص 161 وما بعدها

المطلب الرابع:

أنواع القرارات الإدارية من مصدرها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث السلطات الإدارية التي تتخذ هذه القرارات الى عدة أنواع مختلفة وفقا لتنوع وتعدد السلطات الإدارية المختصة على كافة مستويات هرم هيكل النظام الإداري السائد في الدولة⁽¹⁾.

إن هيكل النظام الإداري في الدولة يتكون من العديد من المستويات للسلطات الإدارية التي تملك الصفة القانونية بشأن اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لإدارة وتسيير شؤون ومهام الوظيفة التنفيذية والإدارية في الدولة. وفي قمة هذه الهياكل والسلطات الإدارية العليا، توجد المناصب السياسية العليا بالبلاد والتي تتجسم في سلطات رئيس الدولة، ثم الوزير الأول، ثم مجلس الوزراء، ثم الولاة، ثم رؤساء الهيئات والوحدات الإدارية المحلية، والمديرون العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية. وتتعدد هذه السلطات الإدارية التي تحوز الصفة القانونية لاتخاذ واصدار القرارات الإدارية في نطاق اختصاصها الموضوعي والمكاني والشخصي والزميني.

وبناء على ذلك يمكن تحديد الأنواع الرئيسية للقرارات الإدارية من حيث مصدرها على النحو التالي:

(1) **المراسيم:** وهي مجموعة القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس

الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية المحددة بنصوص الدستور أو بموجب العرف

الدستوري، ومثال ذلك القرارات التي يصدرها رئيس الدولة بشأن تعيين كبار

الموظفين المدنيين والعسكريين، وقرارات منح الألقاب والرتب (المادة 77 من

الدستور الجزائري الصادر في 1996).

(2) **قرارات مجلس الوزراء:** وذلك في ظل النظام البرلماني فقط، حيث يهيمن

مجلس الوزراء على الوظيفة التنفيذية والإدارية.

(1) الأستاذ الدكتور طعمية الجرف: القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة 1973، ص 502
الأستاذ الدكتور ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة 1970 ص 30 وب
بعدها.

- (3) **قرارات الوزراء:** وهي تلك القرارات الإدارية يصدرها كل وزير على حدة في حدود الاختصاصات الموضوعية لوزارته وقد تصدر القرارات الوزارية مشتركة بين وزارتين أو أكثر وتسمى هذه القرارات "بالقرارات الإدارية المشتركة".
- (4) **قرارات ولاية الولايات (مديرو المقاطعات الإدارية):** وهي طائفة القرارات التي يصدرها ولاية الولايات (مديرو المقاطعات الإدارية) في نطاق الاختصاصات الموضوعية والمكانية والزمانية والشخصية المقررة لهم بقانون الولاية والنصوص المكملة له.
- (5) **قرارات الهيئات والأجهزة الإدارية اللامركزية (الإقليمية والمصلحية):** مثل قرارات رؤساء المجالس الشعبية الولائية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في النظام الجزائري، وقرارات المديرين العامين للمؤسسات العامة والدواوين والشركات الوطنية.

المطلب الخامس:

أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها

وتنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها، أي من حيث عمومية أو عدم عمومية أثارها القانونية، إلى قرارات إدارية فردية أو ذاتية، وقرارات إدارية تنظيمية ولائحية. والقرارات الإدارية الفردية أو الذاتية: هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم، وهذه القرارات الفردية تمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها ومثالها قرارات التأديب وقرارات الترقية في الوظيفة العامة. أم القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية فهي تلك الطائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات غير محددة بذواتها، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم، وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد، والثبات النسبي فهي وفقا لخاصية الثبات النسبي

لا تستهلك موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على فرد معين بذاته، بل هي تظل قابلة للتطبيق كلما استجدت وتوفرت شروط وظروف التطبيق. ومن أمثلة القرارات الإدارية التنظيمية اللوائح الإدارية بجميع أنواعها (اللوائح التنفيذية (اللوائح المستقلة، لوائح الضرورة، لوائح التفويض). وأساس التمييز بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية اللاتحجية هنا هو المعيار الموضوعي⁽¹⁾ وللقرارات الإدارية العامة أهمية حيوية وقوية في مساندة وتكميل القانون في تنظيم الحياة العامة وفي توفير وإيجاد الشروط والظروف والعوامل اللازمة لتكييف وتفسير وتطبيق القانون، ونظرا للمقيمة العلمية النظرية والعملية لتمييز القرارات الإدارية الفردية عن القرارات الإدارية العامة المجردة، ونظرا لقيمة ودور القرارات الإدارية العامة في تنظيم المجتمع ومؤسسات الدولة الإدارية الى جانب التشريع العادي، فإنه يجب اعطاء فكرة عن القرارات الإدارية (اللوائح أو المراسيم العام الإدارية).

(1) الدكتور ثروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية القاهرة 1970

الفصل الرابع

**القرارات الإدارية العامة
«اللوائح الإدارية» وتطبيقاتها
في النظام القانوني الجزائري**

LES REGLEMENTS ADMINISTRATIF

الفصل الرابع

القرارات الإدارية العامة ، اللوائح الإدارية ، وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري LES REGLEMENTS ADMINISTRATIFS

تتم عملية توضيح فكرة اللوائح والقرارات الإدارية التنظيمية العامة عن طريق تحديد مفهومها ومجالها ، ثم تحديد وشرح أنواع هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) ، وذلك في مبحثين اثنين.

المبحث الأول:

مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية العامة

لتحديد وتوضيح مفهوم القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) يستوجب الأمر التعرض لبيان معنى اللوائح الإدارية (أو القرارات الإدارية التنظيمية العامة)، ثم القيام بعرض أسباب وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، أي المبررات والحكمة من وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة فلاضطلاع بعملية التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون، فالقيام بتحديد السلطات المختصة باصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة، وذلك في المطلب التالية:

المطلب الأول: تعريف القرارات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: أسباب وجود القرارات الإدارية العامة.

المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون.

المطلب الثالث: التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون.

المطلب الرابع: السلطات المختصة بسلطة اصدار القرارات الادارية العامة.

المطلب السادس: تحديد مجال كل من القرارات الإدارية العامة والقانون.

المطلب الأول:

تعريف القرارات الإدارية التنظيمية العامة

(اللوائح الإدارية)

تعرف القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) بأنها فئة من القرارات الإدارية تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة، تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددين بذواتهم ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية العامة⁽¹⁾. وتتسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة بجملة من الخصائص الذاتية تميزها عن غيرها من القرارات الإدارية الأخرى، ولا سيما القرارات الإدارية الفردية، هم هذه الخصائص أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة تمتاز بالثبات

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، المرجع القرار الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية 1975 ص 167

والجمود النسبي - مثل القانون - حيث لا تستنفذ مضمونها وأثارها بمجرد تطبيقها أول مرة، وإنما هي تظل قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها عكس القرارات الإدارية الفردية⁽¹⁾.

كما تمتاز القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنها تخاطب كافة ويحتج بها على كافة مثل القانون في معناه الخاص الضيق⁽²⁾.

المطلب الثاني:

أسباب وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة:

هناك مجموعة من الأسباب والمبررات المنطقية والواقعية تكون في مجموعها أساس وجود هذا النوع من القرارات الإدارية، بالرغم من أنها ذات طبيعة تشريعية مادية وموضوعية، حيث أنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تتعلق بالحالات والمراكز القانونية العامة خلقا وتعديلا والغاء.

فإذا كان التشريع أو القانون في مفهومه الفني الخاص والضيق هو وحده الذي ينشئ القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، فإن القرارات الإدارية التنظيمية العامة (الوائح الإدارية) تكمل وتدعم القانون للأسباب المنطقية والقانونية والعملية التالية:

(1) إن السلطة الإدارية كفرع من الوظيفة والسلطة التنفيذية أكثر قدرة من السلطة التشريعية على معرفة ووضع تفاصيل القواعد والأحكام القانونية العامة والإجمالية موضع التنفيذ بصورة واقعية وملزمة ومستمرة وذلك نظرا لكون السلطة الإدارية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش وأكثر احتكاكا وتفاعلا معه باستمرار وبانتظام. لذا يستلزم المنطق والواقع اعطاء للسلطات الإدارية المختصة سلطة اصدار القرارات الإدارية العامة والتنفيذية اللازمة لتحديد شروط وظروف ووسائل تنفيذ القانون⁽³⁾.

(1) الدكتور ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، المرجع السابق ص 76 - 77

(2) الدكتور عثمان عبد المالك الصالح، السلطة اللاتحجية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء الكويتي جامعة الكويت، كلية الحقوق والشرعة 1977 ص 5 - 9

Jean- Marie RAINAUD, P, CIT, pp. 2 et 3

(3) الدكتور محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، دار الفكر العربي، البعة الثالثة 1966 ص 455

- الدكتور محمد معمر حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 171

- أندري هوريو، المرجع السابق ص 464 - 471

- André de LAUBADERE, Droit Administratif spécial, Paris, p.4 .F. 1970 pp. 31 - 32

(2) تعتبر عملية تنظيم وتسيير المؤسسات والمنظمات والمرافق الإدارية بانتظام وأطراد وكفاية، لتحقيق المصلحة العامة - بالمفهوم الإداري - بواسطة تقديم السلع والخدمات اللازمة لاشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية، تعتبر ذلك جوهر الوظيفة الإدارية واختصاص السلطات الإدارية المختصة في الدولة. لذا يستوجب المنطق والقانون والواقع اعطاء السلطات الإدارية التنفيذية المختصة سلطة - اصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللازمة لتنظيم المؤسسات والمرافق والمنظمات الإدارية، وهو ما يعرف بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تنشئ المرافق والمؤسسات الإدارية وتحدد اختصاصاتها وعلاقاتها القانونية والفنية وكيفيات وطرق تسييرها⁽¹⁾.

(3) لكي تطلع السلطة الإدارية بوظيفتها ومسؤوليتها في المحافظة على النظام العام باستمرار وانتظام وبأساليب وقائية عن طريق درء كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والأداب العامة، لابد من تمتع هذه السلطة الإدارية بسلطة اصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية أو البوليسية (لوائح البوليس الإداري) لتنظيم وضبط الأعمال والصلاحيات والامتيازات والإجراءات المستهدفة المحافظة على النظام العام في المجتمع والدولة⁽²⁾.

(4) نظرا لكون القانون يتطلب لوضعه وصياغته أعمالا وإجراءات طويلة ومعقدة بطيئة وعلمية، وتعديله أو الغائه يستوجب الأمر والمنطق القانوني اتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق، الأمر الذي يؤدي تهديد وجود وكيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعة نظامها الإقتصادي والاجتماعي والسياسي للخطر الجسيم، إذ يصعب مواجهة الأخطار والتهديدات الجسيمة والمحدقة بكيان الأمة والدولة وأمنها ومؤسساتها ونظامها بالإجراءات والأعمال والطرق المقررة في القانون الذي وضع للتطبيق في الظروف العادية.

(1) الدكتور محمد محمود، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172 - الدكتور محمد سليمان الصماوي، المرجع السابق ص 456

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172
- أندري هوريو، المرجع السابق ص 364 - 471. - أندري دي لويادير، القانون الإداري الخاص، المرجع السابق ص 31 - 34

لذا استلزم إعطاء السلطات الإدارية - التنفيذية - وفي ظل الظروف الاستثنائية وأحوال الضرورة - سلطة اصدار قرارات ادارية تنظيمية عامة ومجردة، تسمى بقرارات أو لوائح الضرورة والظروف الاستثنائية، لمواجهة المخاطر المحدقة بكيان الأمة وطبيعة نظام الدولة ومؤسساتها وأمنها بسرعة وفاعلية⁽¹⁾.

هذه أهم المبررات لوجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة الى جانب وجود القانون.

المطلب الثالث:

التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون

تحتوي عملية التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون على عنصرين أساسين هما: أهمية وضرورة التمييز، ومعیار التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون.

أولاً: أهمية وضرورة التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقانون.

بالرغم من التشابه الشديد والقوي بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون، حيث أن مضمون القرارات الإدارية التنظيمية العامة هو ذاته مضمون القانون، إذ تتضمن القرارات الإدارية التنظيمية العامة على قواعد قانونية عامة ومجردة تخاطب ويحتج بها على الكافة، ولا تستهلك مضمونها بمجرد تنفيذها وانها قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط وظروف تطبيقها.

كما أن طريقة تفسير القرارات الإدارية التنظيمية العامة هي ذات الطريقة والأسلوب الذي يفسر به القانون، كما أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة لا يمكنها أن تخالف الدستور مثل القانون.

فضلا عن بعض القرارات الإدارية التنظيمية العامة تتحد وتتداخل مع القانون من

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 172 .

- الدكتور يحيى الجمل - أندري هوريو، المرجع السابق ص 402 - 405

- أندري دي لوبادير، القانون الإداري الخاص، المرجع السابق، ص 31 - 34

حيث المصدر والشكل مثل القرارات (لوائح) الضرورة والظروف الاستثنائية، والقرارات (اللوائح) التفويضية⁽¹⁾.

بالرغم من هذا التداخل والتشابه بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون، فهناك فروق واختلافات جوهرية بينهما، تحتم التفريق والتمييز بينهما للأسباب التالية⁽²⁾:

- 1) فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) تختلف عن القانون من حيث المصدر والشكل، حيث أن القرارات الإدارية التنظيمية هي أعمال قانونية إدارية وفقا للمعيار العضوي - الشكلي، إذ تصدرها السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، بينما يصدر القانون من طرف السلطة أو الهيئة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، وفي نطاق الإجراءات والقواب الشكلية المقررة لإصدار القانون أو تعديله أو إلغائه.
- 2) كما تختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون من حيث درجة القيمة والقوة القانونية الإلزامية، حيث أن القانون أعلى وأقوى درجة وقيمة قانونية إلزامية من القرارات الإدارية التنظيمية العامة، من ثم لا يحق لهذه القرارات الإدارية التنظيمية أن تخالف أو تعدل أو تلغي القانون، بأية صورة من الصور.

(1) - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 6
- أندري هوريو، مرجع السابق ص 463 - 467

(2) أنظر الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 7 وأندري هوريو، المرجع السابق ص 463 - 467
" أن السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية تختلفان قاما الواحدة عن الأخرى. وما يجعلهما مختلفين هو أن أحدهما من جوهر أعلى من الأخرى، فالنظام والقانون هما من مصادر القانون؛ ولكن الحق الذي ينشئه كل منهما ليس له نفس القيمة، كما أنهما لا يخلقانه بنفس القوة. فمن جهة تتمتع القاعدة الصادر عن طريق تشريعي بقوة مستمدة من:
1- أنها أقوى وبالتالي فهي تلغي كل القواعد السابقة التي يمكن أن تتعارض معها.
2- أنها لا يمكن أن تعدل أو تلغى إلا بموجب نص تشريعي جديد. فالقاعدة لا يمكن أن تتحرك إلا ضمن الحدود التي رسمها القانون، فضلا عن ذلك لا يمكن للنشاط التنظيمي أن يمارس إلا تنفيذًا للقوانين.
وبصورة أولى لا يمكن للنظام (اللائحة التنظيمية) أو القاعدة أن تخالف القوانين القائمة ولا أن تشد عنها. وأخيرا، أن القاعدة التي يقرها النظام تبقى دائما تحت رحمة القانون الذي يستتبع دوما مجاهاها أما بالمخروج عليها وأما بتعديلها وإلغائها.

الاستاذ كاري دي مالبرغ في مؤلفه المعروف مساهمة في نظرية الدولة ورد هذا في مرجع الاستاذ أندري هوريو، السابق الذكر، ص 463 - 464

(3) وتختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون من حيث النطاق والمدى، حيث أن القانون أوسع مدى ونطاقاً من القرارات الإدارية التنظيمية العامة، فالموضوعات التي تعالجها وتنظمها القرارات الإدارية التنظيمية العامة محدودة ومحددة مسبقاً بنصوص قانونية دستورية وتشريعية عادية وهذا كأصل عام.

(4) وكذا تختلف القرارات الإدارية التنظيمية العامة من القانون من مدى الخضوع لرقابة القضاء، حيث أن المبدأ هو خضوع جميع القرارات الإدارية التنظيمية العامة لعملية رقابة القضاء بأنواعها المختلفة تفسيرا وفحصا للشرعية والغاء وتعريضا أو مسؤولية. بينما لا تخضع القوانين ارقابة القضاء الا من حيث الرقابة على دستورية القوانين اذا ما وجدت وتنحصر هذه لرقابة ان وجدت في صورة الامتناع عن تنفيذ القانون المخالف لمبدأ دستورية القوانين، فلا يمكن الغاء القانون مثلاً لهذه الأسباب لا بد من عملية التمييز بين القرارات التنظيمية العامة والقانون لتحديد ومعرفة طبيعة النظام القانوني الواجب التطبيق والأعمال على كل منهما.

ثانياً: معيار التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون
للقيام بعملية التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون بصورة قاطعة وجامعة مانعة "TOTO ESTOLO DEFINITO"

لا بد من المعيار السليم والحاسم الذي يعول عليه في القيام بهذه العملية. ويتردد البحث في هذا المجال بين النظرية المادية والموضوعية، ونظرية تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة، والنظرية العضوية الشكلية.

(1) **النظرية المادية الموضوعية كمعيار للتمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون:** تقوم هذه النظرية - في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون - على عدة أفكار هي أن القانون هو كل قاعدة عامة.

و إن القانون هو القاعدة القانونية العامة، وفكرة أن القانون هو الذي يضع الأصول والمبادئ العامة. فمنطق ومضمون هذه النظرية أن القانون هو كل قاعدة قانونية عامة ومجردة تتضمن على أصول ومبادئ وأحكام قانونية عامة ومجردة، بينما القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) هي كل ما تعلق بإيراد وتوفير الأحكام التفصيلية والفرعية والشرطية اللازمة لتطبيق القانون على واقع الحياة الجارية والمتحركة والمتجددة بصورة سليمة وملائمة وواقعية. ،من أنصار هذه النظرية كل من جان جاك روسو، ومونتسكيو ولا بندو هوريو⁽¹⁾.

• تقدير النظرية المادية الموضوعية في مجال التمييز بين القرارات

الإدارية التنظيمية العامة والقانون

بالرغم من سلامة منطق أفكار هذه النظرية في حصر وبيان خصائص وطبيعة القانون، من حيث كونه قاعدة قانونية عامة ومجردة تتضمن على أحكام وأصول ومبادئ قانونية عامة تمتاز بالثبات النسبي والعمومية.

إلا أن هذه النظرية المادية الموضوعية تفشل في أن تكون المعيار الجامع المانع والحاسم في تمييز القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون بصورة قاطعة ودقيقة. فهذه النظرية مشوبة بالعيوب التالية التي تجعلها عاجزة عن القيام بدور المعيار الجامع المانع والقاطع في هذه العملية.

أ (هذه النظرية غير مانعة، حيث تشترك القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) مع القانون في وضع وتعديل والغاء القواعد القانونية العامة والمجردة، فحتى القرارات الإدارية التنظيمية العامة هي قواعد قانونية عامة ومجردة وتتضمن على أصول ومبادئ عامة ومجردة وفقا للمعيار المادي الموضوعي. كما أن القانون قد يتعلق في بعض الأحوال والظروف بحالات فردية خاصة مثل قانون منح الاحتكار وقانون الميزانية .

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص 175- 168

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري ، المرجع السابق ص 176

بـ (1) ان التفريق بين ما يعتبر من الأصول والمبادئ والأحكام العامة وبين ما يعتبر من التفاصيل الجزئية والفرعية والتطبيقية صعب تحقيقه هنا ومن ثم يجعل هذه النظرية غير قاطعة وحاسمة في مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقانون⁽¹⁾.

(2) نظرية تدرج قواعد النظام القانوني كمعيار للتمييز بين القرارات التنظيمية العامة والقانون: مضمون هذه النظرية ان كافة قواعد القانون في الدولة عبارة عن كتلة ضخمة في صورة هرم مثلث الشكل ومتدرج ومتسلسل التدرجات، بحيث ترتبط قواعد النظام القانوني في الدولة بروابط التسلسل والتبعية فالقاعدة القانونية الأعلى تسمو وتفيد وتلزم القاعدة القانونية الأدنى منها وهكذا ... والقاعدة القانونية الدنيا تستمد قيمتها وقوتها القانونية من القاعدة القانونية العليا وتخضع لها موضوعيا وشكليا... وهكذا.

فالقاعدة القانونية التشريعية العادية تستمد قيمتها وقوتها القانونية الالزامية من الدستور وتخضع له موضوعيا وشكليا، والقرارات الإدارية التنظيمية العامة تستمد قيمتها وقوتها القانونية الالزامية من قاعدة القانون العادي وتخضع لها.

فهكذا تعتبر القرارات الإدارية التنظيمية العامة. تابعة وخاضعة للقانون وأدنى درجة منه في ظل نظرية تدرج النظام القانوني النمساوية والتي يتزعمها العلامة لكسن.

ويعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون خلطا كبيرا من حيث المضمون والموضوع، فكل القرارات الإدارية هي ذات طبيعة قانونية مثل القانون، ولكنهما أقل مرتبة ودرجة في هرم النظام القانوني من القانون. لذا لا يمكن لهذه النظرية أن تحقق تمييز القانون عن اللوائح الإدارية بصورة قاطعة ودقيقة وجامعة ومائعة⁽²⁾.

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 177

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 179-180

(3) النظرية العنصرية - الشكلية هي مجال التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون: العبرة في التفريق بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون من وجهة نظر هذه النظرية، المصدر والشكل الذي تصدر منه هذه القرارات والقانون. فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة تصدر من طرف السلطات الإدارية التنفيذية المختصة في الدولة، وفي نطاق القوالب الشكلية والاجرائية والأساليب المقررة لعملية إصدار القرارات الإدارية وتنفيذها وإنهائها. بينما يصدر القانون وينبع من لدن السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، وفي ظل الأساليب والشكليات والإجراءات القانونية قانونا لإصدار القانون وتفسيره وتطبيقه وتعديله وإلغائه.

ولقد سبق التعرض لهذه النظرية بصدد تمييز القرارات الإدارية بصفة عامة عن القانون، وتم تأكيد حقيقة أن القانون الوضعي يعتمد كأصل عام المعيار الشكلي العضوي في تمييز القرارات الإدارية ومن بينها القرارات الإدارية التنظيمية العامة عن القانون، والنظام القانوني الجزائري لا يشذ عن هذا الأصل والاتجاه العام.

المطلب الرابع:

السلطات المختصة بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية)

تختص السلطات التنفيذية الإدارية -بوجه عام- بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية). ويشترك ويتقاسم هذه السلطة كل من الرئيس الدولة والوزير الأول في النظام السياسي الدستوري البرلماني، وينفرد رئيس الدولة بهذه السلطة في النظام السياسي الدستوري الرئاسي - كأصل عام⁽¹⁾ بالنسبة للنظام الجزائري فإن سلطة القرارات الإدارية التنظيمية العامة أي اللوائح الإدارية هي من إختصاص رئيس الدولة بموجب أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر في سنة 1996⁽²⁾.

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 13 - 21
- André De Laibadère, manuel de droit administratif, op. cit, pp. 206 - 207

(2) أنظر المواد 39، 52، 53، 58، 59 من الدستور الجزائري الصادر في 1963.

ويمارس رئيس الدولة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) في صورة مراسيم تنظيمية بالنسبة للقرارات الإدارية العامة التنظيمية، وفي صورة مراسيم تنفيذية بالنسبة للقرارات الإدارية العامة التنفيذية (اللوائح التنفيذية) وفي صورة أوامر رئاسية في حالة قرارات الضرورة والظروف الاستثنائية (لوائح الضرورة)، وفي حالة القرارات الإدارية العامة التفويضية (اللوائح التفويضية)⁽¹⁾.

المطلب الخامس:

تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون (اللوائح الإدارية)

المقصود بتحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية والقانون، هو تحديد المسائل والموضوعات التي تستقل بتنظيمها وأحكامها القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية، والمسائل والموضوعات التي يستقل القانون بتنظيمها وأحكامها. ولقد حاول فقه القانون الدستوري والقانون الإداري إيجاد أسس ونطاق مجال تدخل كل من القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح الإدارية) والقانون كما تدخل القانون الوضعي بواسطة العرف الدستوري وقواعد العرف الدستوري وقواعد القانون الدستوري في عملية تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية اللائحية والقانون.

أولاً: المحاولات الفقهية لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية

التنظيمية العامة والقانون

حاول فقه القانون الدستوري والقانون الإداري إيجاد حل فاصل بين مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) والقانون على أسس ومعايير موضوعية أحياناً، وعلى أسس ومعايير شكلية في بعض الأحوال. ومن بين المحاولات والاجتهادات التي قدمها الفقه في هذا المجال نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية ونظرية أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة

(1) أنظر أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر في 1996، والتي تؤسس دستوريا وقانونيا اللوائح الإدارية في النظام الجزائري

(1) **نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية:** يذهب أنصار نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، في مجال تمييز وتحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون إلى التقرير والقول، بأن القانون يستقل ويختص بتنظيم كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية وتحديد أنواعها المختلفة وتحديد طرق وكيفيات ممارستها، وكذا تقرير كافة الضمانات لحمايتها من أي تغول أو تعسف أو استبداد أو شطط من قبل السلطات الحاكمة في المجتمع والدولة. ولا يجوز بأية حال من الأحوال أن تتعرض القرارات الإدارية التنظيمية العامة إلى كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، والا وقعت هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة باطلة ومنعدمة، الأمر الذي يتطلب استخراج النتائج القانونية لذلك مثل بطلان والغاء هذه القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي مست بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، وإعلان إنعدامها وتقرير المسؤولية الإدارية والمدنية والجنائية على مصديرها⁽¹⁾.

وتستقل وتختص القرارات الإدارية التنظيمية العامة بالمسائل والموضوعات الإدارية التي لا تتعلق بأسس وموضوعات النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية. ومن أشهر أنصار هذه النظرية - في هذا الصدد - الفقيهان لابندموريس هوريو⁽²⁾.

• تقدير نظرية النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية،

بالرغم من سلامة منطق هذه النظرية في تأكيد فرضية أن كل ما يتعلق بالنظام القانوني للحقوق والحريات الفردية هي من الأمور المحجوزة للمبادئ والقواعد القانونية التأسيسية والدستورية، كضمانة من ضمانات حماية الحقوق والحريات الفردية من اعتداءات وتجاوزات السلطات السياسية والإدارية في الدولة.

ولكن هذه النظرية غير جامعة ومانعة في تحديد مجال تدخل كل من القرارات الإدارية التنظيمية العامة والقانون، إذ أن القانون يتدخل بالتنظيم في موضوعات ومسائل هي لبست من النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية، مثل موضوع تحديد

(1) أنظر في أسس ومبادئ وتفصيل النظام القانوني للحقوق والحريات الفردية في النظام القانوني الجزائري، لولا 69-6 من الدستور الجزائري الصادر في 1996 والمواد 10 - 22 من الدستور الجزائري السابق والصادر عام 1963

(2) الدكتور محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 184 - 185

القواعد النظامية لاجراءات التقاضي، وموضوع التنظيم الإقليمي للدولة، وموضوعات اقرار المخططات الوطنية، ونظام البنوك والقرض العام والتأمين، والصحة العامة، وحماية الثروات الثقافية والتاريخي في المجتمع والدولة، ونظام الغابات والمياه ونظام انشاء الأوسمة والنياشين، وموضوعات تحديد سياسات التربية والشباب والثقافة الخ⁽¹⁾.

(2) **نظرية أولوية سمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة:** تقرير هذه النظرية بأن القانون بمفهومه الفني الخاص هو أعلى وأسمى وأقوى قيمة وقوة قانونية من القرارات الإدارية التنظيمية وبالتالي فهو الذي يقرر وجود أو عدم وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية).

وهو الذي يحدد لها مجال تطبيقها، وهو الذي يلغىها ويعدلها فالقرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللاتحية - هي أدنى من القانون وهي تابعة وخاضعة له، وبالتالي لا يجوز لها أن تخالف أو تعدل أو تلغى قواعد وأثار القانون.

ومن ثم يمتاز القانون عن القرارات الإدارية التنظيمية العامة بأنه منشئ للقواعد وأثار القانون ابتداءً، وأنه مطلق وغير محدود المجال.

و الأساس القانوني والسياسي لهذه النظرية هو مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ كون القانون هو تعبير عن الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة السلطات والهيئات والأعمال في الدولة والتي صاغتها وأكدتها المادة 6 من ميثاق اعلان الانسان والمواطن الفرنسي الصادر عام 1789. حيث أكدت أن: "أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" وهو ما أكدته دستور فرنسا الصادر عام 1791 الذي أعلن أن: "لا يوجد في فرنسا سلطة أعلى من سلطة القانون"⁽²⁾.

ومن أبرز أنصار نظرية مبدأ أولوية سمو القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة الفقيه " كاري دي مالبرغ (R. CARRE DE MALBERG) .

(1) أنظر أحكام المادتين 22، 23 من الدستور الجزائري الصادر عام 1996. التي تحاول أن تحصر مجال القانون في النظام القانون الجزائري.

(2) أندري هوديو، المرجع السابق ص 464

• **تقدير نظرية مبدأ أولوية وسمو القانون على القرارات الإدارية**
التنظيمية العامة:

بالرغم من سلامة وصحة منطق هذه النظرية في تأكيدها لمبدأ علو وأولوية القانون على القرارات الإدارية التنظيمية العامة (الموائح الإدارية) في هرم تدرج النظام القانوني في الدولة عضويا وماديا، وفي ترتيب نتائج هذه الحقيقة، إلا أنه يعاب على هذه النظرية تطرقها في تقرير أن القرارات الإدارية التنظيمية العامة لا تصدر إلا تنفيذا للقانون إذ أن القوة وضغط الواقع التنظيمي والإقتصادي والسياسي والاجتماعي يؤدي باستمرار الى حتمية تدخل القرارات الإدارية التنظيمية العامة -اللائحية- لتكمل وتساعد القانون في مجالات وموضوعات لم يتطرق ويتدخل فيها القانون أولا، مثل قرارات ولوائح الضرورة والتفويض والبوليس، والتي سبقت الإشارة الى حكمة وجودها في الدولة المعاصرة⁽¹⁾ ومن ثم فإن هذه النظرية لا تنجح في القيام بعملية تحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية والقانون بصورة حاسمة وقاطعة.

ثانياً: تحديد مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة
والقانون الوضعي

تدخل القانون الوضعي لتحديد مجال ونطاق من القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللائحية، والقانون بواسطة العرف الدستوري في النصوص والقواعد القانونية الدستورية، وتدخل القانون الوضعي في هذا النطاق يتم عن طريق تحديد الموضوعات والمسائل المحجوزة للقانون وماعداها يترك لمجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية، وفقا للمفهوم التقليدي للعلاقة بين القانون والقرارات الإدارية والتنظيمية العامة أو وفقا للمفهوم الحديث لهذه العلاقة.

(1) تحديد مجال القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة، بواسطة العرف الدستوري يقرر جل فقه القانون الدستوري والقانون الإداري، بأن هناك موضوعات ومسائل تدخل في مجال القانون ومحجوزة للسلطة التشريعية في الدولة، وبالتالي تخرج من

(1) الأستاذ أندري هوريو، المرجع السابق ص 465 - 467
 - الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 187

مجال ونطاق القرارات الإدارية العامة واللائحية. ومن هذه الموضوعات والمسائل التي تعد محجوزة لمجال القانون، مسألة تقرير العقوبات وإنشاء الضرائب وتقييد الحقوق والحريات الفردية، وحالة الأشخاص، ووضع القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم الإداري والمالي للدولة، ونظام الانتخابات⁽¹⁾.

(2) تحديد مجال القرارات الإدارية العامة والقانون بمص الدستور، غالبا ما تتدخل نصوص وقواعد الدستور في الدولة الحديثة لتحديد مجال تطبيق وتدخل كل من القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية، مثل الدستور الجزائري والدستور الفرنسي والدستور المصري وكافة دساتير دول العالم.

وهناك طريقتان لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية التنظيمية والقانون بنص الدستور هما الطريقة التقليدية، والطريقة الحديثة.

والطريقة التقليدية أو المفهوم التقليدي في تحديد مجال كل القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة تتجسد في حصر وتحديد موضوعات القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية على سبيل الحصر وكاستثناء ضيق لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه، وترك موضوعات وسائل وأمر مجال القانون بدون حصر وتحديد أي للقانون مطلق على أساس أن القانون هو الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات تطبيقا لمبدأ السيادة الشعبية أو سيادة الأمة⁽²⁾.

وكافة الدساتير في دول العالم تطبق الطريقة التقليدية لتحديد مجال كل من القرارات الإدارية العامة واللائحية والقانون ومن بينها دساتير فرنسا ما قبل دستور فرنسا عام 1958 والدستور الجزائري لسنة 1963 .

ولكن ضغط الأحداث والظروف الاستثنائية وتطور المعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والقانونية أفرزت بتفاعلها وضغطها المستمر الى ظهور الطريقة الحديثة أو المفهوم الحديث لتحديد مجال كل من القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة واللائحية.

(1) من الفقهاء القائلين بأن هذه الأمور والموضوعات هي محجوزة للقانون بواسطة العرف الدستوري، كل ليون دوجي، ورولان، وموريس هوريو

(2) أندري هوريو، المرجع السابق ص 463 - 471

وتتمحور الطريقة الحديثة أو المفهوم الحديث في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة واللاحية في تحديد وحصر موضوعات ومسائل المجال المحجوز للقانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر وماعداها يبقى لمجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة أي أن مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللاحية مطلق وغير محدد. وقد ظهرت هذه الطريقة الحديثة في دستور فرنسا الصادر عام 1958 في مادتيه 34 و37 الأمر الذي جعل فقه القانون الدستوري ورجال السياسة يطلقون على الطريقة الحديثة هذه بالثورة الدستورية والانقلاب الدستوري⁽¹⁾.

• تحديد مجال القانون واللائحة في الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 ووفقا للطريقة الحديثة:

حددت المادتان 34 و37 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والذي ابتكر الطريقة الحديثة في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية اللاحية المشار اليها سابقا فهكذا حددت المادتان 34 و37 من الدستور فرنسا لعام 1958 الموضوعات والمسائل التي تدخل في نطاق مجال القانون على سبيل الحصر وماعداها يدخل في مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللاحية، ومن هذه الموضوعات والمسائل التي تدخل في مجال القانون.

- 1- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية المقررة للمواطنين لممارسة حرياتهم وحقوقهم.
- 2- الجنسية.
- 3- الحالة المدنية والقانونية للأشخاص.
- 4- تحديد الجرائم والعقوبات.
- 5- النظام القضائي.
- 6- نظام النقود.
- 7- النظام الانتخابي للمجالس البرلمانية والهيئات المحلية.
- 8- ضمانات الموظفين المدنيين والعسكريين.
- 9- التأمين وكافة وسائل انتقال الملكية الخاصة الى الملكية العامة.

(1) الأستاذ أندري هوريو، المرجع السابق ص 466 - 471

- André De Laubadère, manuel de droit administratif, op cit, pp. 202 - 206

- 10- التنظيم العام للدفاع الوطني.
- 11- التنظيم الإداري للهيئات والإدارات المحلية:
- 12- نظام التعليم.
- 13- قانون العمل والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.
- 14- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.
- 15- وقانون المالية العامة.

وتؤكد المادة 37 من ذات الدستور بأن ماعدا هذه الموضوعات يدخل في نطاق ومجال السلطة التنظيمية أي في مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة واللاحية⁽¹⁾.

(3) مجال القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة اللوائح الإدارية في الدستور الجزائري: تبنى النظام القانوني - الدستوري الجزائري الطريقة الحديثة في تنظيم وضبط العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية العامة اللاحية والتي ظهرت لأول مرة في هذا المجال في الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958.

ومن أهم الموضوعات والمسائل التي تدرج في مجال القانون على سبيل الحصر وفقا للطريقة الحديثة السابقة الذكر والمعتمدة دستوريا من طرف بعض النظم السياسية المقارنة مثل النظام السياسي الدستور الفرنسي منذ دستور 1958 والنظام السياسي الدستوري الجزائري منذ دستور 1976، طبقا لأحكام دستور 28 نوفمبر 1996 ولاسيما أحكام المادة 122 التي تحدد الموضوعات التي تدخل في مجال التشريع "القانون" العادي وهي: "تنقل أحكام المادة 122 من الدستور.... كما تحدد أحكام المادة 123 من دستور 1996 الموضوعات والمسائل التي تدخل في مجال القانون العضوي بموجب أحكام المادة 123 من دستور 1996"

اتبع الدستور الجزائري الصادر عام 1976 ذات الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة اللاحية التي طبقها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادتيه 34 و37.

(1) الأستاذ اندري هوريو، المرجع السابق ص 467 - 471

ومن الموضوعات والمسائل التي تدخل في القانون على سبيل الحصر وفقا للطريقة الحديثة في تحديد وتنظيم العلاقة بين القانون والقرارات الإدارية التنظيمية العامة:

- 1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد وبخاصة نظام الحريات العامة والواجبات الأساسية للأفراد⁽¹⁾.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة.
- 3- القواعد المتعلقة بظروف استقرار الأفراد.
- 4- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
- 5- القانون الخاص بالجنسية.
- 6- القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي.
- 7- القواعد العامة المتعلقة بتحديد الجرائم والعقوبات والإجراءات الجزائية.
- 8- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- 9- النظام العام للالتزامات المدنية والتجارية.
- 10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات.
- 11- التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد.
- 12- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- 13- تحديد سياسة التربية وسياسة الشباب.
- 14- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.
- 15- اقرار المخطط الوطني.
- 16- التصويت على ميزانية الدولة.
- 17- فرض الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها.
- 18- القواعد العامة للنظام الجمركي.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة والسكان وقانون العمل والضمان الاجتماعي.
- 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق وذوهم.
- 22- الخطوط العريضة لاساسية الاعمار الإقليمي والبيئة نوعية الحياة وحماية الحيوانات والنبات.

(1) اتبع الدستور الجزائري الصادر عام 1963 الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون واللائحة

- 23- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.
- 24- النظام العام للغابات.
- 25- النظام العام للمياه.
- 26 - انشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية.

وهذا وتؤكد المادة 152 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976 على أن ما عدا هذه الموضوعات يدخل في نطاق السلطة التنظيمية، أي مجال القرارات الإدارية التنظيمية العامة اللاتحجية: "يندرج القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي"⁽¹⁾

ويؤكد النظام الدستوري الجزائري في أحكام المواد 152 من دستور 1976، 116 من دستور 1989، وأحكام المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996 والتي تنص على أنه "يندرج القانون في المجال التنظيمي المسائل ماعدا تلك: يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي" ويؤكد بذلك النظام الدستوري الجزائري على أن ماعدا الموضوعات المحجوزة لمجال القانون بنص التشريع العادي والعضوي "الأساسي" فإن بقية الموضوعات الغير محصورة والغير محدودة بصورة مسبقة يدخل في نطاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، أي في مجال التنظيم، طبقا لأحكام المادة 125 من الدستور 1996 السابق الذكر.

(1) نص المادة 152 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976

المبحث الثاني:

أنواع القرارات الادارية التنظيمية العامة (أنواع اللوائح الإدارية)

تنقسم القرارات الإدارية التنظيمية العامة (اللوائح الإدارية) الى عدة أنواع وفقا لاسس ومعايير تقسيم معينة.

فهكذا تنقسم هذه القرارات الإدارية اللاتحجية -أولا - الى قرارات ادارية تنظيمية عامة تصدر في ظل الظروف العادية، وهي القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية التنظيمية العامة التنظيمية (اللوائح التنظيمية)، ولوائح الضبط الإداري. وقرارات إدارية تنظيمية عامة تصدر في ظل الظروف الاستثنائية وغير العادية، وهي طائفة قرارات أو لوائح والقرارات التنظيمية العامة التفويضية (اللوائح التفويضية).

المطلب الأول:

القرارات الإدارية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية

وهي - كما سبقت الإشارة الى ذلك - القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية أو اللوائح التنفيذية Les règlements d'exécution والقرارات التنظيمية العامة Les règlements réglementaires وقرارات أو لوائح الضبط الإداري Les règlements de police ويجب القيام باعطاء فكرة موجزة ودالة عن كل نوع من أنواع القرارات التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية.

أولاً: القرارات الادارية العامة التنفيذية

LES REGLEMENTS D'EXECUTION

وتتم عملية تعريف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية عن طريق تحديد معناها، وأساسها القانوني، وتكييف طبيعة الأداة التشريعية لاصدار هذه القرارات الادارية، ثم بيان حدود ونطاق القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية.

(1) معنى القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية: القرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللوائح التنفيذية- هي فئة القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية والتفصيلية اللازمة لتوفير الشرو والظروف الإدارية والاجرائية التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقا سليما وفعالاً⁽¹⁾.

فإذا كان القانون يقتصر على وضع القواعد والأصول والمبادئ العامة والمجردة، فإن القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية هي التي تضع الاجراءات والجزئيات والتفصيلات اللازمة لتطبيق وتنفيذ الأصول والمبادئ والقواعد القانونية العامة والمجردة الموجودة في صلب القانون في معناه الضيق، بصورة جيدة وفعالة ومشروعة.

(2) الأساس القانوني للقرارات التنظيمية العامة - اللوائح - التنفيذية: نظرا لمبررات وحكمة وجود القرارات الإدارية التنظيمية العامة - اللوائح الإدارية - بصفة عامة والقرارات الإدارية التنظيمية التنفيذية بصفة خاصة، فإن جل دساتير دول العالم تنص صراحة على حق السلطة التنفيذية في اصدار هذا النوع من القرارات الادارية. فالأساس القانوني لهذا النوع من القرارات الإدارية يوجد في المواد والقواعد الدستورية التي تعطي الحق والاختصاص للسلطات التنفيذية لاصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية.

فهكذا تنص المادة 111 في فقرتها 11 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976 على سلطة واختصاص رئيس الدولة في اصدار القرارات الادارية التنظيمية العامة - اللوائح - التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون بصورة سليمة وفعالة ومشروعة وملاءمة: "...يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات" وكانت المادة 52 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963 تنص على الاساس القانوني الدستوري لسلطة اصدار القرارات الإدارية التنظيمية العامة التنفيذية، إذ كانت تصرح بأنه: "بضمن رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين"

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 231

- الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 471

- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 23-24

فهكذا تقضي أحكام الفقرتين الثالثة (3) والرابعة من المادة 85 من دستور 1996 بسلطة واختصاص رئيس الحكومة في إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، هذه السلطة التي كانت مقررة دستوريا لرئيس الجمهورية - رئيس الدولة في ظل الدساتير الجزائرية 1963 ، 1976 بموجب أحكام المادة 52 من دستور 1963 وأحكام الفقرة 4 من المادة 111، وأحكام المادة 152 من دستور 1976⁽¹⁾. فأحكام الدستور التي تقرر سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية "اللوائح التنفيذية" للسلطة التنفيذية، هي التي تشكل الأساس الدستوري والسياسي والقانوني لوجود هذا النوع من القرارات الإدارية.

(3) **حكمة وآثار دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية إلى إصدار اللوائح والقرارات الإدارية العامة التنفيذية:** كثيرا ما تتدخل السلطة التشريعية في صلب القانون وتدعو صراحة - السلطة التنفيذية للتدخل وإصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية اللازمة لتوفير الإجراءات والشروط والظروف والتفصيلات المطلوبة لتنفيذ القانون على واقع الحياة بصورة سليمة وفعالة وملائمة ومشروعة⁽²⁾. ولقد قام التساؤل من طرف فقه القانون الدستوري والقانون الإداري عن الحكمة من دعوة المشرع الصريحة للسلطة التنفيذية لإصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، ولاسيما أن هذه السلطة تملك دستوريا سلطة واختصاص إصدار هذه القرارات الإدارية. كما يتساؤل هذا الفقه عن الآثار الناجمة عن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية للتدخل وإصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية اللازمة لتنفيذ القانون. وفي نطاق الإجابة عن هذه التساؤلات تم تسجيل الحقائق التالية:

1 - أن تدخل السلطة التشريعية ودعوتها للسلطة التنفيذية بالتدخل إلى إصدار قرارات إدارية - لوائح - تنفيذية، لا يكون إعطاء حق أو اختصاص جديد للسلطة التنفيذية في إصدار القرارات العامة التنفيذية إذ أن الحق وسلطة إصدار

(1) تعود سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية في ظل دستور 1989 إلى رئيس الحكومة بموجب أحكام الفقرتين 3 و 4 من المادة 81 منه.

(2) أنظر - مثلا- المادة الثانية من القانون رقم 78 - 12، والمؤرخ في 5 أوت 1978، والمتضمن للقانون الأساسي العام للعامل، والتي تدعو السلطة التنفيذية إلى إصدار المراسم التنفيذية اللازمة لتنفيذ هذا القانون والمواد 4، 7، 10، 11، 12 من القانون رقم 83 - 18، والمؤرخ في 13 أوت 1983، والمتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية إذ يدعو فيها المشرع السلطة التنفيذية إلى إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية في صورة مراسيم تنفيذية والأمانة لتطبيق هذا القانون.

مثل هذه القرارات هو حق وسلطة أصيلة للسلطة التنفيذية بموجب نصوص الدستور، وما هذه الدعوة إلا كشف وتأكيد فقط لحق وسلطة التنفيذية في إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية التي تجب أساسها القانوني في الدستور، ومن ثم لا تشكل هذه الدعوة التشريعية تفويضا تشريعيا للسلطة التنفيذية في حق وسلطة إصدار قرارات إدارية لها قوة القانون كما هو الحال في القرارات التفويضية، إذ هناك فرق بين القرارات الإدارية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية العامة التفويضية⁽¹⁾.

- 2 - عن الدعوة الصريحة من طرف المشرع للسلطة التنفيذية الى إصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية، تحول السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في إصدار القرارات العامة التنفيذية الى سلطة مقيدة⁽²⁾.
- 3 - إن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى إصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية، لا تؤدي الى تعطيل نفاذ القانون حتى صدور هذه القرارات الا اذا نص المشرع على ذلك صراحة أو اذا تحققت استحالة تنفيذ القانون بدون صدور القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية⁽³⁾.

4 - **حدود ونطاق القرارات الادارية العامة التنفيذية:** يقوم التساؤل -أيضا- عن مجال وحدود ممارسة السلطة التنفيذية لسلطتها واختصاصها الدستوري في إصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، ولاسيما في تلك الحالات التي تتدخل السلطة التنفيذية لممارسة حقها واختصاصها الدستوري الأصيل في إصدار هذه القرارات تلقائيا، وبدون دعوة من طرف السلطة التشريعية. وإذا كانت اجابة فقه كل من القانون الدستوري والقانون الإداري تقرر أن مجال وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية يشمل كل ما هو لازم لتنفيذ القانون دون الخروج عنه أو تعديله أو الغائه، فإن معنى

(1) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 473 - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 27 - الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 232 - 233

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 27 - 28

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 234 - 235

- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 29 - 30
- الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 474 - 475

تنفيذ القانون وتكميله دون تعديله أو نقضه مازالت تتطلب التوضيح والتحديد لتحديد حدود ونطاق القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية⁽¹⁾. وفي نطاق المحاولات الفقهية والقضائية لتحديد نطاق وحدود القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية ظهرت بعض الأفكار والفرضيات والبدائل، نتعرض لها بإيجاز لتحديد معنى القرارات التنفيذية وتحديد العلاقة العامة بين هذه القرارات والقانون الذي صدرت هذه القرارات العامة التنفيذية لتنفيذه.

أ- تفرقة التمييز بين القواعد والأحكام الموضوعية والأحكام الاجرائية والهيكلية، قال بهذه الفكرة كل من الاستاذين ليون دوجي L. DUGUIT وبنار BONNARD بصورة أدق وأوضح. ومضمون هذه الفكرة أن القواعد والأحكام القانونية نوعان، وهما القواعد القانونية الموضوعية المعيارية Les règles de droit normatives وهي القواعد القانونية بالمعنى الحقيقي والدقيق والتي تتصف بالعمومية والتجريد والشمولية في الالتزام. والقواعد والاحكام الهيكلية والاجرائية Règles de droit constructives وهي طائفة القواعد والأحكام التي توضع وتقر بالقدر اللازم لضمان تحقيق واحترام تطبيق القواعد القانونية المعيارية الموضوعية، بواسطة إيجاد وخلق الطرق والاساليب والاجراءات القانونية اللازمة والكافية لتطبيق القواعد القانونية المعيارية الموضوعية واحترامها بصورة سليمة وفعالة وملائمة⁽²⁾.

واستعمال هذه الفكرة في تحديد مجال وحدود القرارات الادارية العامة - اللوائح - التنفيذية، وتحديد العلاقة بينها وبين القانون الذي أوتت وصدرت بهدف تطبيقه وتنفيذه بصورة فعالة وجيدة، يقول على وجه الخصوص بنار. ان حدود ومجال القرارات الادارية العامة التنفيذية هو القواعد والاحكام الاجرائية فقط، ولا يجوز لهذه القرارات ان تتخطى القواعد الاجرائية والهيكلية، الي القواعد والاحكام القانونية المعيارية الموضوعية، وذلك لضمان خضوع وتبعية القرارات الادارية العامة التنفيذية للقانون وانسجامها معه، وعدم نقضها لهذا القانون، لان القواعد والاحكام الاجرائية هي دائما في علاقة تبعية وخضوع للقانون ومكملة له لا تعدله ولا تنقضه بأية حال من الأحوال،

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 31 - 31

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 31 - 32 .

وتستمد قوتها وأساس وجودها وحدودها من طبيعتها الاجرائية والتنفيذية والهيكلية هذه⁽¹⁾.

ب - فكرة الطبيعة الإدارية والتنفيذية للقرارات العامة التنفيذية، كما

قيل بفكرة الطبيعة الادارية والتنفيذية البحتة للقرارات الإدارية العامة -اللوائح- التنفيذية لتحديد حدود ونطاق هذه القرارات وعلاقتها بالقانون الذي صدرت بهدف تنفيذه، وذلك بصورة سليمة وفعالة ومشروعة. وقد قال بهذه الفكرة نخبة من فقهاء القانون الدستوري والقانون الإداري، مثل جورج فيدل وايزمان. ويدعم من أحكام القضاء الدستوري والإداري في النظام الفرنسي على وجه التحديد.

ومحتوى هذه الفكرة وفي مجال تحديد نطاق وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية وعلاقتها بالقانون، هو أن حقيقة وجوهر الطبيعة القانونية الادارية والتنفيذية للقرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنفيذية، هي التي يعول عليها في تحديد مجال وحدود هذه القرارات وطبيعة علاقتها بالقانون الذي تكمله وتنفذه على واقع الحياة العملي. فما دامت القرارات الادارية العامة التنفيذية Les règlements d'exécution هي قرارات ادارية وتنفيذية في طبيعتها وحقيقتها القانونية، فانه تطبيقا للمنطق القانوني لنظام تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة يجب على هذه القرارات الإدارية العامة -اللوائح - التنفيذية، أن تصدر بصورة مكتملة ومساعدة للقانون عن طريق توفير الظروف والشروط والطرق والاساليب والاجراءات الإدارية والتنفيذية الكافية واللازمة لتطبيق القانون بصورة جيدة وفعالة وملائمة ومشروعة، ويجب أن تكون هذه القرارات تابعة للقانون وخاضعة لاحكامه ومتطابقة ومنسجمة ومتوافقة مع احكامه نظرا لطبيعتها ودرجة قوتها القانونية الادارية والتنفيذية وبالتالي لا يجوز لها أن تخالف أحكام القانون والقواعد بالنقض والتعديل⁽²⁾.

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 32

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 40 - 43

ج- فكرة القضاء الإداري الفرنسي، في مجال تحديد حدود ومعنى

القرارات العامة التنفيذية يميز القضاء الإداري الفرنسي (قضاء مجلس الدولة)، بين حالتين حالة دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى اصدار القرارات الإدارية العامة التنفيذية، وحالة التدخل التلقائي للسلطة التنفيذية لإصدار هذه القرارات الإدارية العامة التنفيذية.

ويوسع القضاء الإداري الفرنسي من مجال وحدود القرارات الإدارية العامة - اللوائح- التنفيذية في الحالة الأولى، أي حالة الدعوة الصريحة للسلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الى اصدار هذه القرارات، حيث يقرر أنه يمكن لهذه القرارات وفي هذه الحالة أن تخلق قواعد قانونية عامة وموضوعية مكملة للقانون ومساعدة على تنفيذه بصورة كاملة وسليمة. وقد انتقد الفقه هذا الموقف القضائي لأنه يؤدي الى نوع من الخلط بين القرارات الإدارية العامة التنفيذية والقرارات الإدارية العامة التفويضية⁽¹⁾.

بينما يضيق القضاء الإداري الفرنسي في معنى وحدود القرارات الإدارية العامة التنفيذية في الحالة الثانية، أي حالة التصرف التلقائي للسلطة التنفيذية الإدارية في إصدار هذه القرارات وبدون تدخل المشرع لدعوة السلطة التنفيذية الإدارية لإصدارها حيث يتفق القضاء الإداري الفرنسي في هذه الحالة مع الأفكار الفقهية السابقة، التي تقصر معنى وحدود التنفيذ في الأحكام والإجراءات التطبيقية للقانون، وحقيقة تبعية وخضوع هذه القرارات للقانون.

فأستنتجا من منطق مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة ومن جملة الأفكار والفرضيات الفقهية السابقة، يمكن التقرير بأن حدود ونطاق القرارات العامة التنفيذية كافة الطرق والأحكام والأساليب اجراءات التطبيقية التي تكمل وتساعد القواعد القانونية العامة والمجردة على التخصيص والتجسيد والتطبيق على الحالات الفردية والعامة التطبيقية ودون تعديل أو تنافر وتناقض مع قواعد وأحكام القانون ضمنى أو صريح.

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 35 - 36

ثانياً، القرارات الإدارية العامة التنظيمية

LES REGLEMENTS REGLEMENTAIRES

للتعرف على هذا النوع من القرارات الإدارية العامة، وهو القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية، ستوجب الأمر التعرض بإيجاز مفيد ودال، الى تعريف القرارات الإدارية العامة التنظيمية، وتحديد أساسها القانوني ثم بيان الأداة التي تصدر بموجبها هذه القرارات.

(1) تعريف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية: تعرف القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التنظيمية، والتي تعرف بعض الأحيان بأصطلاح قرارات أو لوائح تنظيم المرافق العامة. Les règlements d'organisation des services publics. تعرف بأن فئة القرارات الإدارية العامة التي تضعها السلطة التنفيذية - الادارية بهدف تنظيم المرافق والمؤسسات الإدارية العامة، وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وكفاية، عن طريق تحديد وانشاء الوظائف والمرافق العامة وتوصيفها وتصنيفها وترتيبها وشغلها وتنسيقها، وتعديلها والغائها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية في الدولة.

وقد قام خلاف فقهي حول مدلول التنظيم من حيث هل يأخذ بالمدلول والمعنى الواسع لكلمة التنظيم، بحيث يشمل الانشاء والتوصيف والتصنيف والترتيب والتنسيق والتسيير والالغاء للمرافق والمؤسسات العامة، أم يأخذ بالمدلول الضيق الذي يقصر كلمة التنظيم على التوصيف والترتيب والتسيير دون الانشاء والتعديل والالغاء. ولكن الرأي الراجح هو إعطاء المعنى والمدلول الواسع لكلمة التنظيم وهو المدلول العلمي والقانوني لكلمة التنظيم⁽¹⁾.

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 244

الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 45 - 46

- أنظر كتب علم الإدارة والتنظيم والعلوم الإدارية، في موضوع عملية التنظيم، للتعرف على المعنى والمدلول العلمي الصحيح لكلمة واصطلاح "التنظيم" (Organisation)

(2) 1 لأساس القانون للقرارات الإدارية العامة التنظيمية: إن الأساس القانوني لهذه القرارات الإدارية العامة التنظيمية غالبا ما يكون موجودا في نصوص وقواعد الدستور النافذ في الدولة. حيث أن الدستور هو الذي يعطي الأساس القانوني الدستوري لاختصاص وسلطة السلطة التنفيذية الإدارية لإصدار القرارات الإدارية العامة التنظيمية. فاعلم دساتير العالم تنص على حق السلطة التنفيذية - الإدارية في إصدار مثل هذه القرارات تطبيقا لمبررات ومقتضيات وجود القرارات الإدارية العامة الى جانب القانون.

فهكذا يقرر الدستور الجزائري الصادر في 1976 في مادتيه 111 الفقرة العاشرة المادة 152 من ذات الدستور، حيث تقول: (يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل، ماعدا تلك التي تخص بها القانون، هي من المجال التنظيمي). والأساس القانوني - الدستوري للقرارات الإدارية العامة التنظيمية "اللوائح العامة التنظيمية" LES REGLEMENTS REGLEMENTAIRES في النظام القانوني والدستوري الجزائري هو أحكام المادة 53 من دستور 1963 وأحكام الفقرة العاشرة "10" من المادة 111 والفقرة الثانية "2" من المادة 152 من دستور 1976 وأحكام المادة 116 من دستور 1989، وأحكام المادة 125 من دستور 28 نوفمبر 1996 والتي تؤكد على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". وقد كان الدستور الجزائري الصادر عام 1963، يقرر في مادته 53 الاساس القانوني الدستوري للقرارات الإدارية العامة التنظيمية في النظام الجزائري، حيث كانت تقرر هذه المادة أنه: (تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية).

(3) أداة إصدار القرارات الإدارية العامة التنظيمية: من خلال دراسة وتحليل نصوص المواد القانونية الدستورية التي تحدد الاساس القانوني لهذه القرارات، ويتفق الفقه والقضاء، ان أداة إصدار القرارات الإدارية العامة -اللوائح - التنظيمية هي المراسيم التنظيمية التي تصدر من طرف رئيس الدولة. وأنه لا يجوز التفويض في الاختصاص لإصدارها كأصل عام. وفي النظام الجزائري، بأن القرارات الإدارية -لوائح - التنظيمية تصدر دائما بأداة وفي صورة مراسيم تنظيمية من قبل رئيس الجمهورية

ثالثاً: القرارات الإدارية العامة - اللوائح - الضبطية أو البوليسية

LES REGLEMENTS DE POLICE

(1) تعريضها: هي مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة بسلطة الضبط الإداري بقصد المحافظة على النظام بطريقة وقائية وسابقة، عن طريق دفع وأبعاد كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة بأسلوب وقائي. ومن أمثلة للقرارات الإدارية العامة الضبطية أو البوليسية، للقرارات العامة المتعلقة بتنظيم المرور، والقرارات الإدارية العامة المتعلقة بتنظيم عمليات الدفن والمذابح والمحلات العامة ... الخ.

(2) الأساس القانوني للقرارات العامة - اللوائح - الضبطية: الأصل أن يوجد الأساس القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية - أو البوليسية في صلب مواد الدستور مثل القرارات العامة التنفيذية والتنظيمية، والتفويضية ولوائح الضرورة، إلا أن بعض الدساتير في دول العالم - مثل الدستور الفرنسي والدستور الجزائري - لم تنص صراحة على حق وأساس السلطة التنفيذية - الإدارية في إصدار هذا النوع من القرارات الإدارية، الأمر الذي ترتب عنه قيام جدل ونقاش فقهي خصب حول الأساس القانوني للقرارات الإدارية العامة البوليسية (لوائح الضبط الإداري).

وقد انقسم فقه القانون الدستوري والقانون الإداري بخصوص هذه النقطة إلى اثنين أساسيين، أي معارض لشرعية هذه القرارات ووجودها القانوني ومؤيد وقائل بشرعيتها وأساسها القانوني وفق إجتهاادات متعددة ومختلفة.

• الرأي المعارض لدستورية وشرعية القرارات الإدارية العامة البوليسية:

يقول أنصار هذا الاتجاه وعلى رأسهم الفقيه كاري دي مالبرغ R. Carré de Malberg بعدم دستورية القرارات الإدارية العامة الضبطية أو لوائح البوليس الإداري، على أساس أن الدستور لم يعط للسلطة التنفيذية الإدارية حق وسلطة إصدار هذه القرارات، ومن ثم لا يجوز لهذه السلطات أن تصدر قرارات الضبط الإداري إلا في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية، ولا سيما أن قرارات الضبط الإداري تتضمن دائماً تقييداً أو

تحديدا للحريات والحقوق الفردية⁽¹⁾. ويمثل هذا القسم من الفقه أقلية محدودة، حيث تميل أغلبية الفقه الدستوري والإداري والقضاء الإداري إلى الاعتراف للسلطة الإدارية التنفيذية بحق إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية وتعترف بشرعيتها، ولكن الخلاف قائم حول المبدأ أو الفكرة التي تؤسس وتسند هذه القرارات قانونيا، كما سيعرف بعد قليل.

• الرأي المؤيد لدستورية وشرعية وجود القرارات الإدارية العامة

الضبطية

يؤيد أغلب فقه وقضاء القانون الدستوري والقانون الإداري، الوجود القانوني للقرارات الإدارية العامة الضبطية وحق السلطة التنفيذية الإدارية في إصدارها خففا للنظام العام⁽²⁾.

ولقد تعددت واختلفت التخریجات والتبريرات المدعمة والمسندة لهذا الاتجاه المؤيد لحق السلطة الإدارية - التنفيذية في إصدار قرارات الضبط الإداري. ومن ضمن الأفكار والبدائل التي ظهرت بصدد اسناد وتبرير شرعية هذه القرارات مايلي:

أ - فكرة العرف الدستوري: يقرر أصحاب هذه الفكرة، إن الاساس القانوني والدستوري لقرارات البوليس الإداري هو قاعدة عرفية دستورية إدارية، تكونت من عنصري العرف المادى والمعنوي والقانوني من التطبيقات والممارسات والتقاليد السابقة لإصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية، في غياب نصوص قانونية دستورية تجيزا أو تعارض إصدار هذه القرارا الضبطية، ومن أشهر أنصار هذه الفكرة الفقيهان ليون دوجي والسيد صبرى⁽³⁾.

(1) الدكتور سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 491 - 492
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 49

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 216 - 217
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 50

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216
- الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ص 491 - الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 50

ب - فكرة طبيعة وظيفة رئيس الدولة، تقرر هذه الفكرة أنه من أولى وأقوى وظائف رئيس الدولة في الدولة والمجتمع هي المحافظة على النظام العام، عن طريق المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة، والصحة العامة بطرق وأساليب وقائية منتظمة لأن أول حاجات الجماعة والمطلوب من الحاكم أن يشبعها الأمان والنظام والسلام في كافة المجالات. لذا يكون من أول واجبات واختصاصات رئيس الدولة أن يحافظ على النظام العام، ويستعمل في ذلك كافة الأعمال والوسائل ومنها اتخاذ القرارات الإدارية العامة الضبطية التي تكفل المحافظة على النظام العام، وحق رئيس الدولة في إصدار هذه القرارات هو حق أصلي مستمد من طبيعة مركزه الدستوري ووظائفه، ومن أشهر أنصار هذه الفكرة الفقيه مارسيل هوريو⁽¹⁾.

ج - فكرة متطلبات الضرورة العملية، (NOTION DES NECESSITES PRATIQUES)

منطق هذه الفكرة أن السلطات التنفيذية -الادارية - باعتبارها سلطات تنفيذية فهي أقدر السلطات على الاضطلاع بسلطات البوليس الإداري والمحافظة على العامة بواسطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية اللازمة لذلك، وخاصة أن أعمال البوليس الإداري واجراءات المحافظة على النظام دقيقة ومسائل حساسة ومعقدة تتطلب سرعة التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة الواقعية للتصرفات والحلول المتخذة. لذا يكون من اختصاص وحق السلطة التنفيذية الإدارية إصدار القرارات الإدارية العامة البوليسية الضبطية على أساس فكرة الضرورات العملية، سواء نص على ذلك الدستور أو لم ينص⁽²⁾.

د - فكرة اعتراف المشرع الجنائي بالقرارات الإدارية العامة البوليسية الضبطية، كما استند بعض الفقهاء في تأكيد وتبرير شرعية وجود القرارات الإدارية

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216

(2) - الدكتور سليمان الطمأري، المرجع السابق ص 491
- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 50
- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 216

العامّة البوليسية، الى نصوص ومواد القانون الجنائي التي تقرر الحماية القانونية الجنائية لهذه القرارات، واعتبروا ذلك دليلا على اعتراف المشرع بشرعية ودستورية هذه القرارات⁽¹⁾.

هـ - فكرة التفسير بمفهوم المخالفة لأحكام المادتين 34 و 37 من دستور الفرنسي،

وأحكام المولد 122 و 123 و 125 من الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996 وتذهب مذاهب نظريات التفسير في القانون العام الحديثة إلى أن قراءة أحكام المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي وأحكام المواد 122 ، 123 ، و 125 من الدستور الجزائري الصادر في سنة 1996 بمفهوم المخالفة تؤدي الى استنباط حقيقة أن المؤسس - المشرع الدستوري قد منح السلطة التنفيذية - سلطة إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية حيث أن استخدام منطق التفسير بمفهوم المخالفة في قراءة أحكام المادة 125 من الدستور الجزائري مثلاً والتي تقرر "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" يمكن استنباط حقيقة أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية إصدار القرارات الإدارية العامة الضبطية⁽²⁾.

هذه أهم الافكار والآراء التي قيل بها في نطاق تأسيس القرارات الإدارية العامة الضبطية البوليسية في غياب نصوص ومواد دستورية صريحة تؤسس الوجود القانوني لهذه القرارات في الدستورين الفرنسي والجزائري الحالي.

ومهما كان النقاش والجدل الفقهي مثير في هذا الحال فإن القرارات الإدارية العامة الضبطية هي حقيقة قانونية موجودة في كل من النظامين الفرنسي والجزائري كقرارات إدارية عامة مستقلة (REGLEMENTS AUTONOMES) بينما تدخل المشرع الدستوري في دول أخرى لحسم هذا النقاش باعطاء رئيس الدولة حق وسلطة إصدار القرارات الإدارية العامة - اللوائح - الضبطية.

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 51

(2) الفقرة الأخيرة من المادة 125 من الدستور الجزائري الصادر عام 1996 وهي تقابل المادة 37 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958

(3) أداة إصدار القرارات الإدارية العامة البولييسية: يتفق الفقه على حقيقة أن القرارات الإدارية الضبطية المركزية الوطنية تصدر بموجب مرسوم من قبل رئيس الدولة بينما تصدر القرارات الإدارية العامة الضبطية المحلية بموجب قرارات عامة ضبطية محلية بلدية أو ولائية⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية

تعترف الدساتير المقارنة في العالم للسلطة التنفيذية بسلطة إصدار قرارات تنظيمية عامة في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية، وتسمى القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية بقرارات الظروف الاستثنائية.

وتختلف القرارات العامة (اللوائح) التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية عن القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تصدر في ظل الظروف العادية في أن القرارات العامة (اللوائح الإدارية) التي تصدر في ظل الظروف العادية تظل

- بالرغم من تجريدها وعموميتها وموضوعيتها - تحتفظ بالطبيعة الإدارية، أي أنها تظل قرارات إدارية تخضع للقانون ولا ترتقي مرتبه وبالتالي فإنها لا تستطيع أن تعدل أو تلغي القانون، كما أنها تخضع لرقابة القضاء الغاء وتفسيرا وفحصا للشرعية وتعويضا. بينما تحوز القرارات العامة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية (لوائح الظروف الاستثنائية) الطبيعة القانونية والتشريعية -أي أن لوائح الظروف الاستثنائية لها قيمة وقوة القانون، وبالتالي تستطيع أن تعدل وأن تلغي القانون، إذا ما توفرت شروطها المطلوبة دستورا، وكذا تتحصن ضد رقابة القضاء وخاصة رقابة الالغاء.

وتنقسم قرارات (لوائح) الظروف الاستثنائية الى نوعين:

قرارات الضرورة والقرارات العامة (لوائح) التفويضية، وتختلف قرارات الضرورة عن القرارات العامة التفويضية، على أن الأولى تصدر في حالات غياب السلطة أو

(1) أنظر المراد 235 الى نهاية 239 من القانون البلدي الجزائري، والمواد 152 - 155 من قانون الولاية في الإدارة

الهيئة التشريعية المختصة فقط، فيما تصدر الثانية في حالات وجود أو غياب هذه السلطة على حد سواء⁽¹⁾.

أولاً: قرارات -لوائح- الضرورة

LES REGLEMENTS DE NECESSITE

لمعرفة أحكام قرارات -لوائح- الضرورة، يجب تعريفها، وبيان أساسها القانوني، ثم تحديد الشروط الواجب توفرها لإصدارها، ثم تكييف طبيعتها القانونية واستخراج النتائج القانونية المترتبة عن عملية التكييف هذه.

(1) تعريف قرارات -لوائح- الضرورة: هي فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطات التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة في حالات وأوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة (أي في أوقات ما بين انعقاد الهيئة التشريعية وأوقات حل هذه الهيئة)، تتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه، وتسمى هذه القرارات "بالمراسيم بقوانين DECRETS - LOIS" وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر (ORDONNANCES)⁽²⁾.

(2) الأساس القانوني لقرارات -لوائح- الضرورة: تجدد هذه الفئة من القرارات الإدارية التنظيمية العامة أساسها القانوني في الدستور، حيث تنص أغلب دساتير العالم، على حق وسلطة السلطة التنفيذية في إصدار هذه القرارات، وتحدد لها - مسبقا ودستوريا - شروط ممارسة هذه السلطة.

والأساس القانوني الدستوري للقرارات الضرورة "اللوائح الضرورة Les reglements de nécessité" في النظام الجزائري هي أحكام المادة 124 من دستور 1996 والتي تنص بهذا الخصوص أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 250

(2) وإن كان اصطلاح لأوامر Les ordonnances معا يطلق أصلا على القرارات العامة -اللوائح- التفويضية، كما سنرى بعد قليل، ولاحظ أندري هوريو، المرجع السابق ص 419، كيف يقرر أن اصطلاح أوامر ordonnances، كان مستعملا أصلا في العهد والنظم الملكية الفرنسية الماضية، وأنه احتفظ باستعمال هذا الاصطلاح في ظل دستور 1958 لتسمية قرارات -لوائح- الضرورة فقط.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أي بـشـرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

(3) **شروط إصدار قرارات -لوائح- الضرورية:** إن السلطة التنفيذية في إصدار قرارات -لوائح- الضرورية، ليست سلطة مطلقة، بل هي مقيدة بجملة شروط وقيود يجب توفرها، حتى يمكن ممارسة هذه السلطة في نطاق مبدأ الشرعية، والشروط المطلوب توفرها لممارسة سلطة إصدار قرارات -لوائح- الضرورية هي، الشرط الزمني، وشرط قيام حالة الضرورة والاستعجال، وشرط رقابة السلطة التشريعية لهذه القرارات، وشرط القيمة والقوة القانونية والمدة⁽¹⁾.

أ- شروط المدة الزمنية: يجب أن تمارس سلطة إصدار قرارا -لوائح- الضرورية في المدة الزمنية التي حددها الدستور، فنجد مواد الدستور التي تؤسس وتنظم عملية إصدار قرارات -لوائح- الضرورية تحدد وتبين القيد الزمني أو الشرط الزمني لإصدار هذه القرارات واللوائح، وهذه المدة الزمنية هي فترات مابين انعقاد دورات السلطة التشريعية، وفترة حل هذه السلطة.

فنجد أغلب دساتير دول العالم تتفق على هذه المدة الزمنية أو الشرط الزمني لإصدار قرارات -لوائح- الضرورية.

وبالنسبة للنظام القانوني -الدستوري الجزائري فهو يؤكد حقيقة شرط المدة الزمنية المحددة بدقة ووضوح وذلك أحكام الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور سنة 1996 والتي تصرح بذلك كمايلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ..."

ب- شرط قيام حالة الضرورة والظروف الاستثنائية: يتطلب لإصدار قرارات -لوائح- الضرورية من طرف السلطة التنفيذية، شرط قيام حالة الضرورة، أي حدوث أمور

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 57 - 62
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 252 - 258
- الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 495 وما بعدها.

أو مخاطر أو ظروف طارئة وغير متوقعة ملجئة وخطيرة، لا يمكن معاملةتها ومعالجتها أو دفعها بالاضاع العادية، وانما لابد من اجراءات استثنائية وغير مألوفة سريعة أحيانا وكافية لدفع هذه المخاطر ومعالجتها للوضع بصورة مستعجلة في فترات غياب السلطة التشريعية. ومن هذه الاجراءات لوائح وقرارات الضرورة أو الظروف الاستثنائية.

فشرط قيام حالة الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية شرط جوهري لاصدار

قرارات الضرورة لذا سميت هذه القرارات بقرارات الضرورة *Les règlements de nécessité* لذا تنص أغلب دساتير دول العالم على هذا الشرط والقييد في صلب المادة أو المواد القانونية الدستورية التي تؤسس وتنظم قرارات -لوائح- الضرورة⁽¹⁾.

أما المادة 153 من الدستور الجزائري الصادر عام 1976، والتي تستند وتؤسس وتنظم قرارات -لوائح- الضرورة في النظام الجزائري، فإنها لم تذكر هذا القيد والشرط الجوهري والأساسي لسلطة اصدار هذه القرارات - كما سبقت الإشارة الى ذلك - وهذا أمر خطير جدا، ونقص ظاهر في صياغة هذه المادة من زاوية قيد وشرط قيام حالة الضرورة لاصدار قرارات الضرورة. لأن الميرر والاساس الذي كان وراء وجود المادة 153 من الدستور الجزائري هو هدف التغلب على حالات الضرورة الاستعجال والظروف الاستثنائية في غياب المجلس الشعبي الوطني لسبب من الاسباب، فلا بد من وجود هذا الشرط أو القيد ولا بد من النص الصريح عليه في صلب المادة 153 كما تفعل كدساتير في دول العالم⁽²⁾. وعدم النص الصريح أو الضمني لهذا القيد والشرط لسلطة اصدار قرارات الضرورة في المادة 153 هذه، أمر يؤدي الى احداث نوع من الاخطاء في تطبيق هذه المادة، الامر الذي قد يولد آثارا وأمورا خاطئة وخطيرة في مجال تنظيم العلاقة بين القانون والسلطة التنظيمية في النظام الجزائري.

وتضطلع السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) بعملية تقدير وملاءمة مدى قيام أو عدم حالات الضرورة والظروف الاستثنائية والاستعجال - هنا -

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 58 - 59
الدكتور محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 496
الدكتور محمد محصور حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 252 - 254

(2) لاحظ من صياغة نص أحكام المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي لا تقر ولا تشير حتى مجرد الإشارة الى شر قيام حالة الضرورة والاستعجال لتدخل الرئيس الجمهورية بالتشريع بموجب أوامر حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لاسباب عادية أو غير عادية.

ويتفق على ذلك الفقه والقضاء الدستوري والإداري، ف رئيس الدولة بمساعدة أجهزة السلطة التنفيذية يتمتع بالسلطة التقديرية في تقدير قيام حالة الضرورة اللازمة لإصدار قرارات -لوائح- الضرورة أولاً، لأن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة تملك الوسائل والقدرات والامكانيات المختلفة اللازمة لتقدير وملاءمة قيام حالات الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية، كما أن مقتضيات السرعة والسرية والحزم والحسم، وحرية التصرف المرن تتطلب ترك مسألة تقدير مدى قيام حالة الضرورة أولاً للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وتخضع السلطة التنفيذية وقائدها في عملية تقدير قيام حالات الضرورة والظروف الاستثنائية لرقابة السلطة التشريعية المختصة، ولرقابة القضاء في بعض الحالات والأحيان⁽²⁾.

ج- شرط الرقابة التشريعية: تخضع قرارات -لوائح- الضرورة لرقابة السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع، وذلك على أساس أن السلطة التنفيذية تصدر هذه القرارات واللوائح بصفة استثنائية ومؤقتة، ولأن موضوع هذه القرارا هو أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية، لذا يجب أن تخضع عملية إصدار هذه القرارات لرقابة السلطة التشريعية المختصة لترقيتها فتصبح قانوناً مادياً بالمعنى الضيق والفني للقانون، أو ترفض أقرارها فتحتفظ بطبيعتها الإدارية فقط ولا تكتسب الطبيعة والقوة القانونية التشريعية⁽³⁾ وتؤكد أحكام الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 124 من دستور 1996 هذا الشرط حيث تقرر صراحة بأنه: "...وعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."

(1) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 253 - 254

- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 58 - 59

- الدكتور يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية 1974 ص 15 - 19

(2) الدكتور محمد سليمان الطمأوي، المرجع السابق ص 497 وما بعدها

- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 253 - 254

- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 58 - 59

(3) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 254 - 257

الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 60 - 62

وتنصب عملية رقابة السلطة التشريعية هنا - على مسألة مدى توفر شروط قيام حالات الضرورة الاستعجال والظروف الاستثنائية الملجئة والتي دفعت السلطة التنفيذية الى اصدار قرارات -لوائح الضرورة -وتتراوح مواقف السلطة التشريعية أثناء مراقبتها لقرارات -لوائح - الضرورة، بين المواقف التالي⁽¹⁾:

(1) عدم عرض هذه القرارات من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية المختصة، فلا تكتسب هذه القرارات طبيعة وقوة القانون وتحفظ بطبيعة القرارات الإدارية.

(2) موقف القبول الكامل لهذه القرارات واللوائح فتصبح هذه القرارات -اللوائح- قانونا عاديا بالمعنى الضيق والفني للقانون، أي تصبح تحوز القوة والقيمة القانونية التي يتمتع بها القانون، وتتحصن ضد الرقابة الالغاء القضائي.

(3) وموقف رفض هذه القرارات (لوائح الضرورة) بأثر رجعي فلا تكتسب هذه القرارات الطبيعية والقيمة والقوة القانونية، وتحفظ بطبيعتها وقيمتها الإدارية، وبالتالي لا يجوز لها أن تمس القانون بالالغاء أو التعديل أو التعارض، ويجوز اعمال دعوى الالغاء القضائي ضدها، اذا ما خالفت القانون ومبدأ الشرعية.

(4) وقد يكون موقف السلطة التشريعية -موقف وسط- بحيث يعترف ويقبل بالاثار التي ولدتها هذه القرارات قبل عرضها عليها، ورفضها في المستقبل، فتكتسب هذه القرارات -اللوائح- طبيعة وقوة القانون في الفترة السابقة على عرضها على السلطة التشريعية وتفقد هذه الطبيعة والقوة القانونية منذ عرضها على الرقابة التشريعية ومستقبل، وتنزل الى درجة وقوة القرارات الإدارية فقط.

د - شرط القوة والمدى القانوني: المقصود بشرط المدى القانوني -هنا- هو شرط عدم خروج قرارات -لوائح- الضرورة عن المبدأ الشرعية المادية يجب أن تلتزم مداها ونطاقها فقط وألا تتجاوز هذا النطاق لتمس القواعد القانونية الأقوى والأسمى منها قانونا، فهكذا وبعد أن تحوز هذه القرارات على موافقة السلطة التشريعية المختصة أثناء عرضها عليها وفقا للإجراءات القانونية المطلوبة، وتصبح تتمتع هذه القرارات بقوة

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 61
الدكتور محمد محمّد حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 255 - 258

وطبيعة ومدى القانون، لا يجوز لهذه القرارات أن تتخطى المجال المرسوم للقانون وتعتدي على قواعد الدستور بالتعديل أو التناقض. فلا يجوز لقرارات -لوائح- الضرورة أن تتجاوز المجال والمدى المرسوم لها في الدستور، وهو مجال قرارات الضرورة - بهذا الخصوص - لرقابة دستورية القوانين⁽¹⁾.

هذه هي الشروط الواجب توافرها لاصدار قرارات -لوائح- الضرورة من طرف السلطة التنفيذية.

4 الطبيعة القانونية لقرارات -لوائح- الضرورة: المقصود بالطبيعة

القانونية لقرارات الضرورة، هو هل تعتبر قرارات الضرورة قرارات ادارية في طبيعتها القانونية، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث الاصدار ومن حيث الدرجة والقيمة القانونية في هرم تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة، ومن حيث نفاذها ومجالها، ومن حيث طرق ووسائل نفاذها ونظام الرقابة عليها. أما تعدد قرارات الضرورة هذه ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية أي تعتبر قانونا بالمفهوم الخاص والضيق للقانون، وتخضع للنظام القانوني للقانون العادي من حيث الاصدار والقوة القانونية ومجال تطبيقها، ومن حيث نفاذها، ومن حيث نظام الرقابة عليها (رقابة دستورية القوانين).

وفي نطاق الاجابة عن هذا التساؤل يتفق كل من الفقه والقضاء على حتمية التمييز بين الفترة السابقة على عرض قرارات -لوائح- الضرورة على السلطة التشريعية المختصة لاقرارها، والفترة اللاحقة على اقرار هذه القرارات وقبولها من طرف هذه السلطة. حيث تحتفظ قرارات "لوائح" الضرورة بطبيعتها وقيمتها الإدارية قبل عرضها على السلطة التشريعية المختصة، وتخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أما بعد عرضها وقرارها من طرف هذه السلطة فانها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، وتحوز القيمة والقوة القانونية التي يحوزها القانون في مفهومه الخاص الضيق، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع من حيث القيمة والقوة القانونية، ومن حيث نطاق النفاذ والتعديل والالغاء، ونظام الرقابة عليها (الرقابة على دستورية القوانين)⁽²⁾.

(1) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 59

(2) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 70 - 71
الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 261 - 262

ثانياً: القرارات الإدارية العامة - اللوائح - التفويضية

LES REGLEMENTS SUR DELEGATION LEGISLATIVE

القرارات العامة - اللوائح - التفويضية، هي نوع من القرارات العامة التي تصدر في ظل الظروف الاستثنائية، ولمعرفة نظامها القانوني بنوع من الایجاز والتركيز يجب محاولة تعريفها وتحديد أساسها القانوني، وبيان شروطها، ثم نكيف طبيعتها القانونية.

(1) تعريف القرارات العامة - اللوائح - التفويضية: القرارات - اللوائح - التي تصدرها السلطة التنفيذية - الإدارية، في ظل الظروف الاستثنائية، بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة Délégation législative بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة loi de pleins pouvoirs وتكسب هذه القرارات طبيعة القانون، من حيث الدرجة والقوة القانونية الإلزامية، ومن حيث المجال، ومن حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء ويطلق على القرارات - اللوائح - التفويضية اصطلاح: "المراسيم بقوانين (DECRETS - LOIS) أو "الأوامر LES ORDONNANCES"⁽¹⁾.

(2) مجال القرارات العامة - اللوائح - التفويضية: ليس للقرارات العامة - اللوائح - التفويضية مجال ونطاق محدد ومحجوز وأصيل دستورياً، بل تصدر هذه القرارات واللوائح في الموضوعات المحجوزة دستورياً وأصلاً لمجال التشريع، تحت ضغط وقوة الظروف الاستثنائية والضرورة والاستعجال، حيث ترى السلطة التشريعية المختصة بالوظيفة التشريعية من الحكمة أن تتنازل - مؤقتاً - عن بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية - الإدارية المختصة لتعالج الموقف بواقعية وسرعة وسرية وبحزم وقسوة في بعض الأحيان، عن طريق اصدار قرارات - لوائح تفويضية لها قوة ومجال وحصانة القانون "التشريع" بالمفهوم الفني الخاص والضيق للقانون، وذلك في أضيق الحدود وبصورة استثنائية. ولقد صدرت القرارات - اللوائح - التفويضية في القانون المقارن في مجالات ظروف الحروب والاحكام العرفية والرسوم الجمركية، وبعض الاجراءات الاقتصادية

(1) - أنري هريو، المرجع السابق ص 419 - 420

- الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 261 - 262

- الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 63 - 64

التقشفية خلال الأزمات الاقتصادية الحادة، وفي أمور التمويل والنقد والتشريعات المالية والعلاقات الدولية⁽¹⁾.

(3) أسباب إصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية: تجد عملية التفويض التشريعي، ومنح السلطة التنفيذية والإدارية، سلطة إصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية التي تتمتع بقوة القانون ومجاله وحصانته، تجد هذه العملية سندها ومبرراتها في حتمية توفير وإيجاد عوامل وميزات السرعة والسرية والخبرة الفنية العملية والواقعية والقسوة والحزم اللازمة لمواجهة الأزمات والمخاطر والمشاكل الاقتصادية والأمنية والدفاعية والطارئة والاستثنائية لأن السلطة التشريعية تفتقد إلى هذه العناصر والميزات والصفات لأسباب قانونية وإجرائية وشعبية⁽²⁾.

(4) الأساس القانوني للقرارات العامة - اللوائح - التفويضية: تجد القرارات العامة - اللوائح - التفويضية أساسها القانوني في الدستور الذي يعطي للسلطة التشريعية الحق في إصدار قانون التفويض التشريعي وقوانين السلطات الكاملة التي تفوض تشريعا السلطة التنفيذية لإصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية التي تحوز قوة القانون ومجاله وحصانته.

فغالبا ما تتضمن الدساتير موادا تحجيز وتسند التفويض التشريعي مثل المادة 38 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والمادة 50 من الدستور الكويتي، والمادة 58 من الدستور الجزائري الصادر عام 1963، التي تقرر أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر". أما الدستور الجزائري الحالي والصادر عام 1996 فهو

(1) أنظر في بعض الأمثلة عن مجال القرارات - اللوائح - التفويضية في القانون المقارن، أندري هوريو، المرجع السابق ص

218 - 220 وهوامشها و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 262 - 264

و الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 63 - 65 وهوامشها

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 264 - 265

- أندري هوريو، المرجع السابق ص 418 - 420

خلو من أي نص أو مادة تؤسس التفويض التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني للسلطة التنفيذية لإصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية. وسكوت الدستور الجزائري الصادر عام 1996 عن عملية تأسيس القرارات - اللوائح - التفويضية، يشير التساؤل حول مدى حق السلطة التشريعية في إصدار قوانين التفويض التشريعي، التي تعطي للسلطة التنفيذية سلطة إصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية، وما مدى شرعية ودستورية قوانين - لوائح، التفويضية في ظل دستور 1996.

(5) **شروط إصدار القرارات العامة - اللوائح - الإدارية، لكي تستطيع السلطة - الإدارية ممارسة حق إصدار القرارات العامة - اللوائح - التفويضية بصورة سليمة وشرعية، لابد من توفر جملة من الشروط الأساسية هي:**

أ) شرط صدور قانون التفويض أو قوانين السلطات الكاملة من طرف السلطة التشريعية المختصة، قبل صدور القرارات العامة - اللوائح - التفويضية من السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ب) شرط أن يكون موضوع أو موضوعات التفويض محددة تحديدا واضحا بقانون التفويض التشريعي⁽²⁾.

ج) شرط وجوب كون مدة التفويض محددة بقانون التفويض التشريعي⁽³⁾.

د) شرط وجوب عرض القرارات العامة - اللوائح - التفويضية على السلطة التشريعية المختصة للمصادقة عليها حتى تكسب الطبيعة التشريعية وقوة القانون ومجاليه وحصائنه⁽⁴⁾.

هذه هي الشروط الأساسية لممارسة حق إصدار القرارات العامة التفويضية من طرف السلطة التنفيذية.

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419

(2) الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 272

(3) الدكتور عثمان عبد الملك الصالح، المرجع السابق ص 66
و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 272

(4) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419-420
و الدكتور محمد محمود حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق ص 273

(6) الطبيعة القانونية للقرارات العامة - اللوائح - التفويضية: تكتسب القرارات العامة - اللوائح - التفويضية الطبيعة القانونية للقانون "التشريع" في معناه الخاص الضيق بالرغم من اصدارها من طرف السلطة التنفيذية. فهكذا تحوز القرارات العامة - اللوائح - التفويضية القيمة والقوة القانونية الالزامية للقانون ومجاله وحصانته خاصة ضد رقابة القضاء الاداري والعادي، وإنما تخضع مثل القانون لرقابة دستورية القوانين. وتكتسب القرارات العامة - اللوائح - التفويضية الطبيعة القانونية هذه بعد توفر شروط اصدارها، وبعد قبولها والموافقة عليها من طرف السلطة التشريعية المختصة. أما في حالة عدم عرضها على السلطة التشريعية المختصة، وحالة عرضها وعدم قبولها والمصادقة عليها من طرف هذه السلطة، فإن هذه القرارات لا تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية المقررة للقانون، بل تحتفظ بطبيعتها الإدارية وتخضع للنظام القانوني المقرر للقرارات الإدارية من حيث الاصدار والنفذ والنهاية والرقابة القضائية⁽¹⁾.

هذه أحكام النظام القانوني للقرارات الإدارية العامة - اللوائح الإدارية، كنوع من أنواع القرارات الإدارية- وفقا لتقسيمها على أساس مداها.

(1) أندري هوريو، المرجع السابق ص 419
و الدكتور عثمان عبد الملك الصالح ، المرجع السابق ص 70 - 72

الفصل الخامس

عملية تنفيذ القرارات الإدارية

الفصل الخامس

عملية تنفيذ القرارات الإدارية

يقصد بتنفيذ القرارات الإدارية توليد اثارها القانونية ودخولها حيز التطبيق. وتشير عملية تنفيذ القرارات الإدارية عدة تساؤلات، منها ما يتعلق بتاريخ نفاذ وسريان القرارات الإدارية، ومنها ما يتعلق بماهية طرق ووسائل تنفيذ القرارات الإدارية، الأمر الذي يجب محاولة الاجابة عن هذه التساؤلات فيما يلي:

المبحث الأول:

تاريخ نفاذ وسريان مفعول القرارات الإدارية

القاعدة العامة والأصل العام أن القرارات الإدارية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورهما من السلطات الإدارية المختصة بإصدارها⁽¹⁾.
وتترتب على القاعدة العامة السابقة عدة نتائج هامة منها:

أولاً: يجب الرجوع الى تاريخ صدور القرارات الإدارية لفحص وتقدير مدى صحة وشرعية القرارات الإدارية من حيث الشرعية الشكلية للقرارات الإدارية، أي من حيث ركنا الاختصاص والشكل والاجراءات في القرارات الإدارية.

ثانياً: يجب الرجوع والاستناد الى تاريخ صدور القرارات بخصوص تقدير وحساب حقوق المخاطبين بالقرارات الإدارية والتي تترتب وتنشأ لهم في مواجهة السلطات المختصة بموجب هذه القرارات الإدارية.

ثالثاً: يقع على عاتق السلطات الإدارية المختصة واجب القرارات الإدارية منذ تاريخ صدورهما، ولا تستطيع هذه السلطات الاحتجاج والدفع بعدم النشر أو التبليغ الشخصي، لأنها ترتبط وتلتزم بهذه القرارات من تاريخ صدورهما لا من تاريخ نشرها وتبليغها.

رابعاً: ان القرارات الإدارية تنتج اثارها القانونية بأثر فوري ولا تسري أثارها على الماضي بأثر رجعي، وهو ما يصطلح عليه في لغة القانون بقاعدة "عدم رجعية القرارات الإدارية"⁽²⁾.

(1) أنظر في تفاصيل ذلك: الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية المرجع السابق ص 518 وما بعدها.

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 538 - 552

وتقوم قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الاسس التالية:

(أ) فكرة الحقوق المكتسبة.

(ب) فكرة استقرار المعاملات والأوضاع والمراكز القانونية.

(ج) فكرة العدالة.

ولقاعدة عدم القرارات الإدارية بعض الاستثناءات تخفف من شدة هذه القاعدة،

وهذه الاستثناءات هي:

(1) إباحة رجعية بعض القرارات الإدارية بنص خاص، وذلك عندما يتدخل المشرع صراحة ويجيز للإدارة أن تصدر قرارات إدارية متضمنة رجعية مثل سحب بعض القرارات، وإعادة الموظفين والعاملين العامين الذين تركوا مراكزهم الوظيفية بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب مثلاً) مع تصحيح وضعهم المالي وأقدميتهم بأثر رجعي (أنظر المادة العاشرة (10) من المرسوم رقم 66 - 146 الصادر في 2 جوان 1966 والمتعلق في الوظائف العمومية وإعادة ترتيب أفراد جيش التحرير الوطني).

(2) الرجعية في تنفيذ الاحكام مثل حكم بالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي.

(3) رجعية اللوائح الإدارية الاصلح للمتهم، أو الاصلح للمخاطب بالقرارات الإدارية.

(4) رجعية القرارات الإدارية بالضرورة، مثال ذلك رجعية القرارات الإدارية في حالة السحب، والرجعية في تصحيح القرارات المعيبة ورجعية القرارات الإدارية تطبيقاً لمقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ورجعية القرارات الإدارية بسبب طبيعة الاختصاص⁽¹⁾.

(5) أنه إذا كانت القاعدة السابقة القاضية بأن نفاذ وسريان القرارات الإدارية يتحقق ويبدأ من تاريخ صدور القرارات الإدارية لا تسرى في حق الأفراد وفي مواجهتهم، ولا يحتج بها عليهم الا اذا علموا بها باحدى وسائل الاعلام المقررة قانونياً.

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 563 - 566

فيجب التفريق والتمييز بين الوجود القانوني للقرار الإداري وبين مسألة سريان ونفاذ القرار في مواجهة المخابين به، حيث لا تسرى القرارات الإدارية في مواجهة المخاطبين بها من الأفراد.

ولا يحتج بها عليهم الا من تاريخ عملهم بها باحدى وسائل الاعلام المقررة.
ماهي وسائل اعلام القرارات الإدارية؟

وسائل الاعلام أو تبليغ القرارات الإدارية ثلاثة هي: النشر بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية والإعلان بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية والعلم اليقيني بالقرار الإداري متى قام الدليل القاطع على علم صاحب الشأن الإداري علما يقينيا نافيا للجهالة بفحوى وعناصر القرار الإداري.

المبحث الثاني:

طرق تنفيذ القرارات

هناك ثلاثة طرق ووسائل لتنفيذ القرارات الإدارية، هي طريق التنفيذ الاختياري الحر، التنفيذ الإداري الإلزامي والمباشر، وطريق التنفيذ القضائي .

أولاً : التنفيذ الاختياري الحر للقرارات الإدارية

إن القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختصة يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية من أفراد عاديين وسلطات وعمال الدولة، وذلك متى علموا بها باحدى وسائل وطرق الاعلام المقررة قانوناً، وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإدارية. وهناك عدة عوامل تساعد على عملية تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذاً حراً واختيارياً أهمها:

- (1) حسن اعداد وانجاز عملية اتخاذ القرارات الإدارية، اذ تؤدي عملية اتخاذ القرارات الإدارية طبقاً للطرق العلمية والديموقراطية الحديثة، وتكييفها وملاءمتها تكييفاً وملاءمة ايدولوجية واجتماعية واقتصادية وقانونية وإدارية، يؤدي ذلك -كما سبقت الإشارة اليه- الى وجود وتوفير عناصر الارتباط والاندماج الروحي والفكري والنفسي بالقرارات الإدارية والاخلاص والتحمس والتضحية في تنفيذها من طرف المخاطبين بها اختيارياً وتلقائياً وبصورة سليمة وفعالة⁽¹⁾.
- (2) وجود رأي عام قوي وواع ومتشبع بالروح والغيرة الوطنية ونزعة الولاء والاخلاص للأمة والدولة.

فكلما كان الوعي السياسي والقانوني والحمس المدني والوطني قوياً ومزدهراً في المجتمع كلما كان التنفيذ الحر والاختياري للقرارات الإدارية من طرف المواطنين هو الاصل. (3) تتمتع القرارات الإدارية بالطبيعة والقوة القانونية الالزامية وقرينة الشرعية والسلامة اذ ليس للمخاطبين بالقرارات الإدارية من أفراد عاديين وموظفي

(1) راجع طرق عملية اتخاذ القرارات الإدارية، في الفصل الأول من الباب الثاني من الجزء الثالث من هذه الدراسة

الدولة أن يمتنعوا عن تنفيذ القرارات الإدارية، وليس لهم التحجج والتذرع بحجة الشك في مدى شرعية وسلامة القرارات الإدارية من الناحية القانونية، لأن القرارات الإدارية تتمتع باستمرار بقرينة السلامة والشرعية -وهي قرينة بسيطة بطبيعة الحال- أي أن كل قرار إداري تصدره السلطات الإدارية المختصة يفترض فيه الشرعية والصحة. وتقوم قرينة شرعية وصحة القرارات الإدارية على أساس أن الإدارة العامة والدولة رجل شريف يستهدف دوما تحقيق العامة

وأن الدولة والإدارة العامة تستعمل دائما وكقاعدة عامة الأساليب والطرق الوقائية في القيام بأعمالها، إذ تحيط أعمالها بجملة ضمانات وقائية كحسن انتقاء عمالها، واحكام عملية الرقابة المحكمة والقوية والمتنوعة على أعمال وعمال الدولة والإدارة العامة بواسطة نظامي الرقابة الإدارية الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية.

وينجم عن قاعدة قرينة صحة وشرعية القرارات الإدارية، أنه يجب على من يدعى عدم صحة وشرعية القرارات الإدارية أن يثبت ذلك بوسائل الاثبات القانونية، أي عبء اثبات عدم شرعية القرارات الإدارية يقع دوما على عاتق الأفراد فالإدارة العامة دوما في مركز المدعى عليه فيما يتعلق بدعاوى مدى شرعية القرارات الإدارية ودعوى الالغاء.

ثانياً: التنفيذ الإداري للقرارات الإدارية

تستطيع السلطات الإدارية المختصة - باعتبارها سلطة عامة تحوز صفة ممارسة مظهر السلطة العامة والسيادة في الدولة ومنها سلطة التنفيذ الجبري والمباشر للقرارات الإدارية.

- تستطيع السلطات الإدارية أن تنفذ قراراتها تنفيذاً إدارياً ذاتياً وجبرياً ومباشراً، دون أن تلجأ للقضاء أولاً كما يفعل الأفراد العاديون.

فالتنفيذ الإداري المباشر والجبري للقرارات الإدارية هو مظهر وامتنياز من مظاهر وامتنيازات السيادة والسلطة العامة المقررة للإدارة العامة. لذا تملك السلطات الإدارية المختصة أن تنفذ القرارات الإدارية تنفيذاً إدارياً مباشراً وجبرياً.

ونظرا لخطورة أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية ونظرا لكون هذا الأسلوب أسلوبا استثنائيا، فقد اجتهد القضاء الإداري لتحديد حالات استخدام أسلوب التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية مثل الحالات التالية:

(أ) حالة وجود نص صريح في القوانين واللوائح يجيز للسلطة الإدارية استعمال امتياز التنفيذ الجبري، مثال ذلك النصوص المتعلقة بكيفية تحصيل الضرائب والرسوم والنصوص التي تبيح حجز المصابين بالأمراض العقلية والهاربين من المصحات العقلية.

(ب) حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا اختياريا مع وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الرفض.

(ج) حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وحالات الاستعجال.

ثالثا: التنفيذ القضائي للقرارات الإدارية:

التنفيذ القضائي للقرارات هو التنفيذ الأصيل المقرر للإدارة العامة لتنفيذ قراراتها في غير حالات التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري.

فالإدارة الصفة القانونية في أن تلجئ للقضاء لاجبار الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية إذا ما امتنع الأفراد من تنفيذها تنفيذا اختياريا.

فتملك الإدارة حق الدعوى الجنائية لاجبار الأفراد على احترام وتنفيذ القرارات الإدارية وذلك متى وجد نص جنائي يقرر عقوبة لمخالفة القرارات الإدارية وعدم تنفيذها من قبل الأفراد مثال ذلك نص المادة 459 من قانون العقوبات الجزائي التي يقرر: يعاقب بغرامة من 5 إلى 20 دينار جزائري ويجوز أن يعاقب بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة.

المبحث الثالث.

صحة وسلامة القرارات الإدارية

يعني بصحة القرارات الإدارية وسلامتها هنا مشروعيتها وعدم خروجها عن أحكام ومبادئ مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة، أي أن فكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الإدارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة ومن ثم يحتم المنطق تحديد مفهوم مبدأ المشروعية أولاً ثم تحديد معنى خضوع الإدارة للقانون.

المطلب الأول

• مفهوم مبدأ المشروعية.

يقصد بمبدأ الشرعية في معناه العام خضوع الجميع لحكام ومحكومين لسيادة القانون، وأن جميع الأجهزة والسلطات العامة في الدولة يجب أن تلتزم وتخضع في جميع تصرفاتها وأعمالها لحكم القانون في مفهومه العام وكل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع، ومحلًا للطعن فيه بعدم الشرعية، وتقرير النتائج والجزاءات القانونية المترتبة على عدم مشروعيتها.

• مصادر مبدأ المشروعية.

مصادر مبدأ المشروعية في الدولة تتألف من مصادر مكتوبة وهي الميثاق، الدستور القوانين العادية، والمبادئ العامة للقانون، والعرف والمعاهدات، وأحكام القضاء الإداري والقرارات الإدارية.

• أهمية سيادة مبدأ المشروعية.

مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة "دولة القانون" له أهمية خاصة وظاهرة سواء بالنسبة للأفراد أو المجتمع والمصلحة العامة.

(1) فهو يحقق حماية خاصة لحقوق الافراد وحریاتهم في مواجهة السلطات العامة، اذ أن مبدأ المشروعية يرتكز على قاعدة جوهرية وأساسية وهي عزل السيادة والسلطة العامة عن رغبات وأهواء الحكام وتقييدهم في ممارسة مظاهر السيادة، والسلطة العامة بقواعد واحكام النظرية القانونية السائدة في الدولة (سواء اكانت هذه النظرية القانونية نظرية قانونية اشتراكية، أو نظرية قانونية برجوازية ليبرالية)، وفقا للاديولوجية العامة السائدة والمقررة والمحددة بواسطة الادارة العامة، وفي ذلك يقرر الميثاق الوطني الاتي... ومن هنا يتحتم على أعوان الدولة وخاصة ممثلي السلطة، أن يكونوا في مقدمة من يتصدى للدفاع عن القانون. وأن ممارسة السلطة داخل جهاز الدولة يجب أن تدرج في اطار الصلاحيات والمهام الواضحة المحددة بالقانون. كما ينبغي أن تكون موضوعا لمراقبة منتظمة ودائمة. فعلى أعوان الدولة أن يقوموا بوظائفهم في ظل الاحترام الصادق لحقوق المواطنين، ومصالح الدولة. كما يجب على الدولة أن تعاقب بشدة أي تعسف في استعمال السلطة سواء كان خرقا أو انكارا لحقوق المواطنين.

(2) ان مبدأ المشروعية يحقق ويقدم للسلطات والأجهزة العامة في الدولة الوضوح والتحديد في الاختصاصات القانونية والأهداف والملاءمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاديولوجية للعمل العام (الوظيفة العامة للدولة)، مما يقي السلطات والهيئات العامة والاجهزة العامة في الدولة من الانزلاق في متاهات الفوضى والبيروقراطية.

فمبدأ المشروعية من هذه الزاوية يرتكز على ضرورة التحديد القانوني للاختصاصات والاتجاهات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والفكرية التي تكون الاطار والقالب العام للعمل والخاص على السواء والتحديد القانوني للأجهزة والاشخاص العامة التي لها الصفة القانونية في التصرف باسم وحساب الدولة، والتحديد القانوني للمضوابط والمبادئ العام التي تقيم التوازن والتوافق العام بين فكرة السلطة، وفكرة الحرية، وبين المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة. وفي ذلك يقرر ميثاقنا الوطني الاتي:

كما تدير الدولة الاشتراكية شؤونها على أساس احترام القوانين وتنفيذها.

إذ هي تهدف الى وضع القواعد المسيرة لعملية بناء المجتمع الاشتراكي والنص على حقوق المواطنين وواجباتهم وحررياتهم.

وذلك يقتضي بذل جهود متواصلة لاعادة صياغة تشريعاتنا وتعديلها للتكيف وأهداف الثورة، عن طريق سن قوانين جديدة، وجعلها تتلاءم وتطور المجتمع.

ضمانات حماية مبدأ المشروعية: لا يكفي أن تنص المواثيق على حتمية وسيادة مبدأ المشروعية، وإنما يجب أن يتوفر قدر متيقن من العوامل والضوابط والظروف التي تكون وتشكل ضمانات أكيدة وفعالة لحماية سيادة مبدأ المشروعية في الدولة، ومن هذه الضمانات ما يأتي:

- (1) مبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة
- (2) مبدأ توزيع السلطة (على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أو مبدأ وحدة السلطات) بصورة محكمة ودقيقة لايجاد عملية الرقابة المتبادلة على السلطات والهيئات العامة.
- (3) نشر وتعميق الوعي السياسي والقانوني لدى المواطنين، من أجل خلق رأي عام قوي ومستنير وشجاع.
- (4) خضوع الادارة للقانون ولرقابة القضاء

معنى خضوع الادارة للقانون: اذا كان مبدأ المشروعية يعني من جملة ما يعني خضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة لسيادة القانون في أعمالها وتصرفاتها فان على السلطة الإدارية أن تحترم وتلتزم بأحكام كمبدأ سيادة القانون في كل أعمالها، أي أن تكون أعمالها قائمة على أساس من القانون وغير مخالفة للقانون. وكل عمل أو تصرف تأتيه الادارة مخالفا للقانون أو ليس له أساس قانوني يعد غير مشروع، ويصبح محلا للطعن فيه أمام الجهات المختصة بواسطة الطعون الإدارية أو القضائية.

المطلب الثاني: شرعية وسلامة القرارات الإدارية

والقرارات الادارية باعتبارها عملا قانونيا صادرا من السلطة التنفيذية لا بد أن تكون خاضعة لسيادة القانون وذلك تطبيقا لمبدأ حتمية خضوع الادارة لسيادة القانون. وشرعية وسلامة القرارات الإدارية تقوم اذا ما سلمت القرارات الإدارية في جميع اركانها الخمس المعروفة من عيوب عدم الشرعية التالية:

(1) عيب **انعدام السبب**: سبق تعريف ركن السبب في القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تقع وتقوم بعيدا عن ذهنية ونفسية رجل الإدارة مصدر القرار فتدفعه الى اتخاذ قرار معين وعيب السبب هو انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها الإدارة في اصدار قرار معين وانعدام السبب (عيب السبب) قد يكون من الناحية المادية أو الواقعية حين تدعى أن تتوهم الإدارة ظروفًا ووقائع مادية خاصة هي التي دفعتها الى اصدار القرار الإداري، ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي.

قد يكون انعدام السبب - كعيب يشوب القرار الإداري الذي يقوم على أساسه - من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء أو توهم الإدارة توافر شروط قانونية معينة تتطلب اصدار قرار اداري معين، ثم يثبت عدم وجود هذه الشروط أو الظروف القانونية. كما أن عيب السبب قد يقوم اذا وجدت الوقائع والظروف المادية الواقعية أو القانونية ولكن الإدارة مصدرة القرار قد أخطأت في التكييف القانوني لهذا الواقع المادية أو القانونية التي دفعتها الى اتخاذ قرار معين.

(2) عيب **عدم الاختصاص**: وعيب عدم الاختصاص هو انعدام القدرة القانونية أو الصفة القانونية على ممارسة واصدار قرار إداري معين باسم ولحساب السلطة الإدارية.

وتدور وتنوع صور عدم الاختصاص بتنوع صور وعناصر ركن الاختصاص ذاته فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصا، اقليميا، موضوعيا، أو زمنيا ويتدرج عيب عدم

الاختصاص، من عيب عدم الاختصاص البسيط الى عدم الاختصاص الجسيم الذي يتحقق في حالة اغتصاب السلطة والاعتداء الصارخ على الحقوق والحريات العامة للأفراد.

(3) **عيب الشكل:** يصيب القرار الإداري عيب الشكل إذا لم تتخذ الاجراءات والشكليات والقوالب التي تطلبها القانون لاصدار مثل هذا القرار مثل اجراء الاخطار واجراء التحقيق أو أخذ الرأي الاستشاري أو شكلية تحديد الميعاد.

(4) **عيب المحل أو عيب مخالفة القانون:** يقصد بمخالفة القانون الخروج على القواعد والاحكام والمبادئ الموضوعية للقانون، فيصبح القرار الإداري تبعا لذلك معيبا من حيث محله أو فحواه. ويتخذ عيب المحل الصور التالية:

أ) المخالفة الصريحة لحكم القانون.

ب) الخطأ في تفسير القانون.

ج) الخطأ في تطبيق القانون.

(5) **عيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية:** يصيب القرار الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كان هذا القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة اصدار هذا القرار، كمنح السلطة الاختصاص للبوليس الإداري بقصد حفظ النظام العام كما قد يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا باشرت ومارست الإدارة السلطة الممنوحة لها لتحقيق هدف غير هدف تحقيق المصلحة العامة في مجال ممارسة السلطة التقديرية المقررة للإدارة العامة.

فاذا ما شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب يفقد مشروعيته ويصبح محلا للطعن فيه أمام الإدارة عن طريق الطعن الإداري (التظلم الإداري) أو أمام القضاء الإداري بواسطة الطعون القضائية (الطعون لتجاوز السلطة، الطعن بالتعويض، الطعن بطلب فحص الشرعية) وقاضي الاختصاص العام في المنازعات القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية، هو القاضي الإداري⁽¹⁾.

(1) المادة 274 من قانون الاجراءات المدنية الجزائي

• جزاء عدم مشروعية القرارات:

ويترتب على عدم مشروعية القرارات، وتحريك واقامة الطعون المختلفة (العون الإدارية والطعون القضائية) عدة جزاءات قانونية تتدرج في خطورتها وفاعليتها في هدم آثار القرارات الإدارية غير المشروعية من الانعدام، الى السحب الإداري، الى الالفاء القضائي الى التعويض عن الأضرار المترتبة عن القرارات الإدارية غير المشروعة.

الفصل السادس

نهاية القرارات الإدارية

الفصل السادس

نهاية القرارات الإدارية

تنتهي وتزول القرارات الإدارية بزوال وانقضاء أثارها القانونية، وتزول وتنقضي الآثار القانونية للقرارات الإدارية بسبب انتهاء الاجل المقرر لسريانها، وبسبب الالغاء الإداري، والسحب الإداري للقرارات الإدارية، وكذا تزول القرارات الإدارية وأثارها القانونية بسبب الالغاء القضائي للقرارات الإدارية.

وإذا كان السبب الأول لنهاية القرارات الإدارية، وهو انتهاء أجل سريانها لا يحتاج إلى شرح ونقاش، فإن السببين الثاني والثالث وهما الالغاء والسحب الإداري للقرارات الإدارية، والالغاء القضائي للقرارات الإدارية يحتاجان إلى قدر من التوضيح، نظراً لقيمتيهما العلمية النظرية والعملية الفعالة في إنهاء القرارات الإدارية، وفي المحافظة على شرعية وصحة وملاءمة القرارات الإدارية باستمرارها. فكل من الالغاء الإداري والسحب الإداري والالغاء القضائي للقرارات الإدارية ووسائل وأدوات كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية في الغاء وانهاء القرارات الإدارية غير الملائمة وغير الشرعية من الناحية القانونية ومن ناحية الملاءمة والتكييفات الایدیولوجیة والسیاسیة والاجتماعیة والاقتصادیة والإداریة. لذا يجب التعرض بنوع من الإيجاز المركز والبدال لهذين السببين لنهاية القرارات الإدارية، وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الالغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

المبحث الثاني: الالغاء القانوني للقرارات الإدارية

المبحث الأول:

الغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية

تنتهي القرارات الإدارية بأسباب إدارية هي الغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية، ويختلف الغاء الإداري للقرارات الإدارية عن السحب الإداري للقرارات الإدارية، من حيث أن الغاء الإداري للقرارات الإدارية يقضي على آثار القرارات الإدارية بأثر فوري، بينما ينهي السحب الإداري القرارات الإدارية بأثر رجعي. لذا يجب تحديد كل من معنى الغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية.

المطلب الأول:

الغاء الإداري للقرارات الإدارية

الغاء الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء وإعدام الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل فقط اعتباراً من تاريخ الغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة اعتباراً من تاريخ الغاء مع ترك وإبقاء آثارها السابقة قائمة بالنسبة للماضي فقط، وسلطة الغاء الإداري للقرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة والإدارة العامة مقيدة في استعمال سلطة الغاء الإداري بالمدة القانونية لأعمال هذه السلطة (شهران) أما بالنسبة لمسألة الغاء الإداري للقرارات الإدارية المشروعة ومدى الغائها إدارياً فإنه يجب التمييز في هذا الشأن بين القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية⁽¹⁾. فالقرارات الإدارية الفردية المشروعة لا يجوز للإدارة العامة أن تمسها الغاء أو تعديلاً على أساس أنها خلقت وأنشأت مراكز قانونية ذاتية وفردية أي ولدت حقوقاً ذاتية مكتسبة لأصحابها لا يجوز المساس بها، إن استعمال الإدارة العامة سلطة الغاء في مواجهة هذا النوع من القرارات الإدارية يشكل اغتصاباً لحقوق مكتسبة⁽²⁾.

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 636 وما بعدها

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 647 وما بعدها

المطلب الثاني: السحب الإداري للقرارات الإدارية

أولاً: مفهوم السحب الإداري للقرارات الإدارية:

السحب الإداري للقرارات الإدارية هو إنهاء واعداد الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي، كأنها لم توجد إطلاقاً، أي القضاء على الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "عملية قلع لجذور الآثار القانونية للقرارات الإدارية نهائياً" وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، وفي خلال المدة الزمنية القانونية المقررة لأجراء عملية السحب هذه. وعملية سحب القرارات الإدارية هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها في مراقبة وملاءمة أعمالها وأخلاقيها وتعديلها وإلغائها وسحبها بالقدر اللازم والضروري لشرعية وملاءمة وتكييف القرارات الإدارية وفقاً لمقتضيات ومتطلبات أحكام وقواعد مبدأ الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية والايديولوجية وطبقاً لمستلزمات الفنية والعملية للقرارات الإدارية.

فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية ولاعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيوب عدم الشرعية (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة قواعد الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾).

ثانياً: شروط السحب الإداري للقرارات الإدارية:

نظراً لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة استقرار المعاملات والأعمال الإدارية وشدة خطورتها على فكرة الحقوق الفردية المكتسبة فإن عملية سحب القرارات الإدارية بالطريقة الإدارية هي عملية مقيدة بتوفر جملة من الشروط لا يمكن بدونها إجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية.

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 678 - 682

وشروط اجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية هذه أمكن استخراجها واستنباطها ويلورتها من احكام واجتهادات القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، ولا سيما القضاء الإداري المصري والفرنسي واليوناني والسويسري والبلجيكي⁽²⁾.
وشروط السحب الإداري للقرارات الإدارية هي أن تكون القرارات الإدارية محل عملية السحب قرارات ادارية غير مشروعة، وان تجري عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، وتتم عملية السحب من قبل السلطات الإدارية المختصة.

أ- شرط أن تنصب عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، إن عملية سحب القرارات الإدارية عن طريق اعدام وانها آثارها القانونية بالنسبة للماضي والحاضر والمستقبل "بأثر رجعي" يجب أن تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، لان القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوق ذاتية "فردية" مكتسبة لا يجوز المس بها والاعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية. ومظاهر وأوجه عدم الشرعية القرارات الإدارية والتي تجعلها قابلة للسحب الإداري هي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والاجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة⁽²⁾.
كما يجوز للسلطات الإدارية المختصة أن تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية⁽³⁾.

وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقاً مكتسباً، وفكرة حتمية الغاء وابطال الاعمال غير المشروعة.

ب- شرط أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة والباطلة يجوز بل يجب الغاؤها وسحبها في أي وقت لأنها لا يمكن أن تولد حقوقاً ومراكز قانونية فردية مكتسبة الا أن القضاء ال إداري في القانون الإداري المقارن،

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 680 - 757

(2) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 681 - 682

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع السابق ص 681 - 686

ولاسيما القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي قد توصلا الى قاعدة وجوب اجراء عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية خلال مدة زمنية قانونية مقررة وهي مدة الشهرية أو الستين يوما المقررة للطعن القضائي بالالغاء في القرارات الإدارية⁽³⁾.

وأساس تقرير مدة معينة يجب أن تتم عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية غير المشروعة خلالها هو فكرة عملية تنفيذ القرارات الإدارية وفكرة استقرار عملية تنفيذ القرارات الإدارية وفكرة احترام الحقوق الفردية المكتسبة بالتقادم ومرور الوقت، وكذا فكرة الظاهر واحترام ثقة الافراد في مشروعية القرارات الإدارية. بحكم الظاهر وفوات الوقت⁽¹⁾.

جـ- شرط أن تتم عملية سحب القرارات الإدارية من قبل السلطات الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، ولكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للاصول والمبادئ والاحكام التنظيمية والعلمية والقانونية للسلطات الإدارية الولائية أي ذات السلطات الإدارية صاحبة ومصدرة القرارات الإدارية والسلطات الإدارية الرئاسية أي السلطات الإدارية النهائية والمختصة في هرم تدرج النظام الإداري للدولة بممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص وأعمال العاملين العاملين المرؤسين.

فالسلطات الإدارية الولائية والرئاسية هي السلطات الإدارية المختصة وصاحبة الحق في ممارسة عملية سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وخلال المدة الزمنية المقررة.

(3) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 681 - 686

(1) الدكتور سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق ص 686 - 694

المبحث الثاني:

الالغاء القضائي للقرارات الإدارية

ينقضي وتزول القرارات الإدارية بالقضاء على أثارها القانونية بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد تحريك ورفع دعوى الالغاء من ذوي الصفة والمصلحة القانونية من الافراد أمام السلطات القضائية المختصة، وطبقا للإجراءات والشكليات المطلوبة قانونا. ولمعرفة ماهية وأحكام الالغاء القضائي للقرارات الإدارية يجب دراسة دعوى الالغاء من حيث تحديد معناها، وبيان خصائصها الذاتية، ودراسة الشروط الشكلية المطلوبة لقبولها، وكذا أسباب الحكم بالغاء القرارات الإدارية قضائيا. فأسباب وكيفيات وسائل الغاء القرارات الإدارية قضائيا تتمحور وتتجسد في نظرية دعوى الالغاء. لذا يجب التعرض لدراسة دعوى الالغاء لفهم الالغاء القضائي للقرارات الإدارية.

المبحث الثالث

دعوى الالغاء

سنقوم بمعالجة ودراسة دعوى الالغاء وفقا للتقسيم التالي:

المطلب الأول: تعريف دعوى الالغاء.

المطلب الثاني: خصائص دعوى الالغاء.

المطلب الثالث: الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء.

المطلب الرابع: الشروط الموضوعية أو أسباب الحكم بالالغاء.

المطلب الأول:

تعريف دعوى الالغاء

دعوى الالغاء باعتبارها دعوى قضائية ادارية يمكن تعريفها عن طريق تحديد موجز ومركز لخصائصها وطبيعتها ووظائفها الذاتية. فهكذا يمكن أن نقرر بأن دعوى الالغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة طالبين فيها الحكم بالغاء قرار اداري نهائي غير مشروع. وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي في دعوى الالغاء في فحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية، ومن أجل الحكم بالغاءه أو عدمالغاءه وفقا للنتائج التي يتوصل اليها فحصه وتقديره لمدى شرعية أو عدم شرعية هذا القرار الإداري⁽¹⁾.

(1) عرف الأستاذ الدكتور العميد الجرف دعوى الالغاء بأنها:

"الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن والمصلحة من الأفراد أو الموظفين العموميين أو الهيئات أمام جهة القضاء الإداري المختص بطلب الغاء القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة" ورد ذلك في مؤلفه: رقابة القضاء لاعمال الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970 ص 244، وعرفت الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنها: "الوسيلة القانونية التي قررها المشرع -للأفراد ذوي المصلحة للطعن- أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية غير المشروعة وطلب بالغاءها" ورد هذا التعريف في مؤلفها المسؤولية الإدارية، المرجع السابق ص 6 وما بعدها.

المطلب الثاني:

خصائص دعوى الالغاء

تتميز دعوى الالغاء من الخصائص الذاتية التي تجعلها دعوى مستقلة وقائمة بذاتها متميزة عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى عادية كانت أو إدارية. ومن أهم خصائص دعوى الالغاء الخصائص التالية:

(1) **دعوى الالغاء دعوى قضائية وليست بطعن أو تظلم إداري:** تعتبر دعوى الالغاء دعوى قضائية بأتم المعنى، وليست بتظلم إداري رئاسي. كما كانت قبل سنة 1872. وذلك أن دعوى الالغاء هي في حقيقتها ومضمونها تعتبر عملية حسم وفصل في خصومة ومنازعة حول مركز قانوني عام، وعلى أساس قاعدة قانونية، ومن طرف سلطة قضائية لها كامل السيادة في السلطة في اصدار حكم قضائي نهائي حائزا لقوة الشيء المقضي والمطلق أي يخاطب الكافة، وفي ظل جملة من الشروط الشكلية والموضوعية المقررة قانونا. ولم تكتسب دعوى الالغاء الصفة والطبيعة القضائية الا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين أي بعد عام 1872. حيث كانت دعوى الالغاء قبل هذا التاريخ تعتبر مجرد طعن أو تظلم إداري رئاسي، وذلك في ظل فترة انعدام وجود القضاء الإداري البات، وسادة فترة القضاء المحجوز التي سبق التعرض له في هذه الدراسة. أما الآن فلا يوجد أحد يطعن ويشك في الصفة والطبيعة القضائية البحتة لدعوى الالغاء⁽¹⁾.

وينتج عن حقيقة كون دعوى الالغاء دعوى قضائية بحتة، أن عملية تحريكها ورفعها من قبل أصحاب الصفة القانونية والمصلحة، وممارستها من قبل القضاء المختص، لا بد أن تتم على أساس قاعدة أو حجة قانونية، وطبقا للشروط والاجراءات القانونية المقررة في قانون الاجراءات والمرافعات المتعلقة بالدعاوى الإدارية. كما ينتج عن كون دعوى الالغاء ذات طبيعة قضائية أنه لا يجب مقارنة أو معادلة دعوى الالغاء بالدفع القضائية والتظلمات الإدارية.

(1) شارل ديباش، المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 654
ج - م - أوبي، ور، دارجو، المنازعات الإدارية ص 134 - 136
- جان ريفرو، موجز القانون الإداري، دالوز، الطبعة السابعة 1975، ص 231 - 235

فدعوى الالغاء دعوى، أي أداة هجوم وليست وسيلة دفاع كما هو الحال في الدفوع القضائية، ودعوى الالغاء دعوى قضائية وليست بتظلم اداري.

(2) **دعوى الالغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة الالغاء القرارات الإدارية غير مشروعة الغاء قضائيا:** من جملة الخصائص الذاتية لدعوى الالغاء والمميزة لها، دعوى الالغاء القضائي للقرارات الإدارية الأصلية والوحيدة. بمعنى أنه لا يمكن الغاء قرار إداري غير مشروع الغاء قضائيا وإزالة آثاره القانونية الا بواسطة دعوى الالغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تستعمل الالغاء قرار إداري غير مشروع الغاء قضائيا سوى دعوى الالغاء فقط. فلا يمكن للدعاوى القضائية الاخرى الإدارية وغير الإدارية أن تقوم بدور ووظيفة دعوى الالغاء. ومن ثم تتميز دعوى الالغاء بأنها الدعوى الأصلية والوحيدة الالغاء القرارات الإدارية قضائيا (دعوى القانون العام للالغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة) فلا يمكن مثلا أن تقوم كل من دعاوى التفسير، والتعويض، ودعوى فحص وتقدير الشرعية، ودعاوى العقود الإدارية، أن تعوض دعوى الالغاء وأن تكون البديل لها في القيام بوظيفة الالغاء القضائي للقرارات الإدارية غير المشروعة. فمن أراد الغاء قرار إداري غير مشروع عليه أن يستعمل دعوى الالغاء فقط⁽¹⁾.

(3) **دعوى الالغاء دعوى عينية موضوعية، وليست دعوى شخصية ذاتية:** تتميز وتتصف دعوى الالغاء بالطبيعة والصفة الموضوعية العينية Le caractère objectif. وقد سبق أن تعرفنا على هذه الحقيقة عندما تعرضنا لبيان التقسيم الحديث للدعاوى الإدارية الذي يقسم الدعاوى الإدارية الى دعاوى موضوعية، ودعاوى شخصية وذاتية، ووجدنا أن دعوى الالغاء تعتبر من أولى الدعاوى الموضوعية. وتكتسب دعوى الالغاء الصفة والطبيعة الموضوعية للأسباب التالية:

١) لأن رفع دعوى الالغاء أمام جهة القضاء المختص لا يهاجم ولا يخاصم السلطات والهيئات الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يهاجم ويخاصم القرار

(1) ج . م . أ . و . دواجو، المرجع السابق ص 136

الإداري غير المشروع ذاته. فدعوى الالغاء تهاجم وتخاصم وتنصب على القرار الإداري غير المشروع، ولا تخاصم السلطات الإدارية مصدرة وصاحبة القرار.

ب) ودعوى الالغاء دعوى موضوعية وعينية لأنها لا تهدف - مثل دعاوى القضاء الكامل - الى حماية المصالح والمراكز القانونية الذاتية والشخصية، وإنما تستهدف دعوى الالغاء حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام، أي أن دعوى الالغاء تستهدف حماية سيادة ونفاذ مبدأ الشرعية القانونية والنظام القانوني النافذ في الدولة، لأنها تلغى وتقضي على كل قرار إداري يخالف القانون في معناه العام ويخرج عن أحكام الشرعية وقواعد النظام القانون السائد في الدولة، فالهدف الأصلي والأساسي والعام لدعوى الالغاء هو هدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحماية مبدأ الشرعية وضمان تطبيقه في ميدان الوظيفة الإدارية. ومهما توفرت أهداف وعناصر شخصية وذاتية لرافع دعوى الالغاء، فإن عناصر ومقومات الطبيعة الموضوعية فيها هي العناصر والمقومات الغالبة. كما أن الطبيعة الموضوعية لدعوى الالغاء لا تجعلها دعوى شعبية، بل هي دعوى موضوعية قضائية لا بد من توافر شرط الصفة القانونية والمصلحة في رافعها أمام القضاء. وإنما الصفة والطبيعة الموضوعية والعينية لدعوى الالغاء، تؤثر بدون شك في مفهوم شرطي الصفة القانونية والمصلحة في دعوى الالغاء، تجعل مفهوم هذين الشرطين في دعوى الالغاء يختلف عن مفهومهما في الدعاوى القضائية الأخرى كما سنرى بعد قليل في هذه الدراسة. هذه هي أهم صفات وخصائص دعوى الالغاء.

المطلب الثالث:

الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء

Condition de Recevabilité du Recours pour Excès de Pouvoir

أ - تمهيد: لكي يمكن تحريك واعمال دعوى الالغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة لا بد أولاً من توافر مجموعة من الشروط الشكلية، تسمى الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء. أي أن قاضي دعوى الالغاء لا يمكن له قبول النظر والفصل في

دعوى الالغاء المرفوعة اليه ما لم تتوفر فيها الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء.
ثانيا لكي يفصل ويحكم هذا القاضي بالالغاء

في دعوى الالغاء لابد من أن تتوفر مجموعة الاسباب الموضوعية لالغاء القرار الإداري المطعون فيه بعدم الشرعية والمطلوب الغاؤه، وهذه الاسباب هي اسباب وحالات عدم شرعية القرارات الإدارية، وهي عيب السبب، عيب الاختصاص، عيب الشكل والاجراءات، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، وأخيرا عيب الغاية أي عيب الانحراف في استعمال السلطة. وتسمى أسباب وحالات الالغاء. ونحن هنا - في هذا المطلب الثالث - نتعرض أولا لبيان وتوضيح الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء.

ويقصد بالشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء مجموعة الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن لجهة القضاء المختص بدعوى الالغاء أن ينعقد الاختصاص لها بقبول النظر والفصل في دعوى الالغاء. وهذه الشروط يجب توافرها جميعا وقبل الدخول في موضوع النزاع (مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري محل الطعن وسبب الحكم بالالغاء). والشروط الشكلية الواجب توافرها لقبول دعوى الالغاء هي:

أ) أن تكون دعوى الالغاء منصبّة فقط على قرار إداري نهائي له مواصفات القرار الإداري، أي أن يكون محل وموضوع دعوى الالغاء الطعن في قرار إداري (المادة 274 إجراءات م.ج).

ب) شرط التظلم الإداري السابق.

ج) شرط المدة أو الميعاد.

د) شرط المصلحة والصفة.

هـ) شرط انتفاء الدعوى الموازية أو الطعن المقابل.

1) شرط أن تكون دعوى الالغاء منصبّة علي قرار إداري نهائي له

مواصفات معينة: لكي يقبل قاضي دعوى الالغاء المختص النظر والفصل في دعوى الالغاء، يجب أن يكون موضوع الطعن قرار إداريا نهائيا له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادرا بإرادة السلطات الإدارية المختصة وبارادتها المنفردة، وذلك بقصد احداث وتوليد آثار قانونية عن طريق انشاء أو تعديل أو الغاء

حقوق وواجبات قانونية أي إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة. فدعوى الإلغاء مرتبطة ولصيقة بالقرارات الإدارية ومجال رفع وتطبيق وممارسة دعوى الإلغاء هو القرارات الإدارية فقط. فلا يمكن رفع وتحريك دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال الإدارية المادية والعقود الإدارية وكذا لا يمكن رفع وقبول دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال التشريعية والأعمال السياسية والأعمال القضائية.

وانما ترفع وتقبل دعوى الإلغاء اذا كانت مرفوعة ومنسوبة فقط على قرار إداري له مواصفات القرار الإداري⁽¹⁾.

ويشترط في القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء عدة مواصفات خاصة هي:

1 - يجب أن يكون هناك قرار إداري، أي أن يكون القرار الإداري المطعون فيه موجودا، فلا يقبل الطعن بالإلغاء في قرار إداري لم يصدر بعد أو في قرار إداري ألغى فعلا إداريا أو قضائيا.

2 - أن يكون هذا القرار إداريا وفقا للمعيار العضوي الشكلي المعول عليه كقاعدة عامة في تمييز القرارات الإدارية.

وأن يكون صادرا من سلطة إدارية وبارادتها المنفردة، وأن يكون مولدا وخالقا لآثار قانونية، أي أن يكون منشئا أو معدلا أو لاغيا لالتزامات وحقوق أو مراكز قانونية.

3 - يجب أن يكون القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء قرارا إداريا نهائيا، والمقصود بنهائية القرار الإداري - هنا - أن يكون كما يقرر القضاء الإداري صادرا من سلطة إدارية مختصة بإصداره، واستنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، دون أن يكون لازما قانونيا لنفاذه وجوب عرضه بعد ذلك على سلطة عليا.

والصفة النهائية في القرار الإداري تختلط بالصفة والطبيعة التنفيذية في القرار الإداري، حيث أن القرار الإداري لا يكون نافذا الا إذا أصبح نهائيا، كما لا يكون القرار

(1) نصت على هذا الشرط المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

الإداري، نهائيا إلا إذا إكتسب الصفة والطبيعة التنفيذية، لذلك يسمى بعض الفقهاء القرار الإداري "القرار التنفيذي".

وبناء على ذلك لا يمكن قبول الطعن بالغاء في الاعمال التحضيرية والتمهيدية لصناعة القرار الإداري، والمتمثلة في التوصيات والاقتراحات، ومحاضر المناقشات والتحقيقات، وإعداد مشروعات القرارات الإدارية.

والجدير بالذكر هنا أن تأقيت سريان القرار الإداري النهائي لا يتعارض مع كون القرار الإداري الصادر نهائيا، لأن التأقيت -كما يقرر القضاء الإداري- ينصب على آثار القرار الإداري فقط.

ب - شرط التظلم الإداري السابق:

لا تقبل دعوى الالغاء في النظام القضائي الجزائري إلا بعد القيام بعملية التظلم الإداري الرئاسي أساسا وأصلا أو التظلم الإداري الولائي في حالة عدم وجود سلطة رئاسية للسلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الالغاء : "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه"⁽¹⁾ والتظلم الإداري السابق، والمنصوص في نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائي أن يرفع إلى السلطات الإدارية الرئاسية أصلا خلال شهرين من تاريخ العلم الشخصي بالقرار الإداري الفردي، وابتداء من تاريخ النشر الرسمي للقرار الإداري التنظيمية العامة⁽²⁾. وهذا ما تقرره المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائي، حيث تؤكد: "أن الطعن المسبق والمنصوص عليه في المادة 275 يجب أن يرفع خلال شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو نشره".

ج - شرط المدة أو شرط ميعاد رفع دعوى الالغاء:

إن دعوى الالغاء -باعتبارها دعوى قضائية- كما سبق بيان ذلك في مجال عرض

(1) نص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائي

(2) راجع في بيان الحكمة من تقرير شر التظلم الإداري السابق كشر الزامي من الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، راجع ذلك في ص 13 - 16 من هذه الدروس.

الخصائص الذاتية لدعوى القضاء يشترط فيها أن تحرك وترفع خلال مدة زمنية محددة بواسطة القوانين واللوائح الإدارية العامة، وتسمى هذه المدة الزمنية "ميعاد رفع دعوى الالغاء".

وميعاد رفع دعوى الالغاء هو شهران في كل من النظامين الجزائري والفرنسي. فدعوى الالغاء ترفع الى جهة القضاء المختص خلال مدة شهرين فقط ابتداء من تاريخ التبليغ والعلم بالقرار الصريح لرفض السلطات الإدارية المختصة لمضمون ومحتوى التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، أي ابتداء من تاريخ الرد الصريح للإدارة على التظلم الإداري، هذا في حالة القرار الصريح، أي في حالة رد الإدارة العامة الصريح على التظلم.

أما في حالة سكوت السلطة الإدارية المختصة والمتظلم أمامها ولم ترد على التظلم بالإيجاب أو بالنفي، فإن سكوتها مدة ثلاثة شهور كاملة يعتبر قرارا إداريا ضميا برفض طلبات المتظلم في تظلمه الإداري المنصوص عليه في المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري. ويبدأ ميعاد رفع دعوى الالغاء أمام الجهة القضائية المختصة بها في هذه الحالة أي في حالة رد الإدارة الضمني ابتداء من تاريخ مدة ثلاثة شهور من تاريخ استلام السلطة الإدارية المختصة للمتظلم الإداري. ويجوز بعد ذلك للمتظلم أن يرفع دعوى الالغاء خلال مدة شهرين ابتداء من تاريخ نهاية مدة ثلاثة شهور لسكوت السلطة الإدارية المختصة والمتظلم أمامها. وهذا ما تنص عليه المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، حيث تقرر: "أن سكوت السلطة الإدارية مدة تزيد عن ثلاثة أشهر، عن الرد على طلب الطعن التدرجي أو الإداري، يعد بمثابة رفض له، وإذا كانت السلطة الإدارية هيئة تداولية، فلا يبدأ ميعاد الثلاثة أشهر في السريان الا من تاريخ قفل أول دورة قانونية تلي إيداع الطلب".

• أسباب وأحوال مد ميعاد رفع دعوى الالغاء:

الاصل أن فوات مدة الشهرين من تاريخ رد الإدارة على التظلم سواء كان ردها صريحا أو ضميا، ولم ترفع دعوى الالغاء في هذا الميعاد يسقط استعمال حق رفع دعوى الالغاء ضد القرار الإداري المراد الطعن فيه بدعوى الالغاء، ويكسب هذا القرار

حصانة الشرعية ضد الدعوى الالغاء. ولكن هناك أسبابا وحالات مد مدة شهرين هذه تبدأ من جديد في السريان أو تتوقف وتستأنف من جديد. وأسباب وأحوال مد وتجديد ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء هي:

(1) رفع دعوى الالغاء أمام محكمة قضائية غير مختصة: إذا رفع صاحب الصفة القانونية والمصلحة دعوى الالغاء أمام محكمة غير مختصة بالنظر والفصل في دعوى الالغاء، ويترتب على ذلك قطع أو انقطاع ميعاد رفع الالغاء المقرر، ويبدأ ميعاد جديد لرفع دعوى الالغاء ابتداء من تاريخ تبليغ المعنى المحكم بعدم الاختصاص من طرف المحكمة غير المختصة بدعوى الالغاء والتي رفع أمامها دعوى الالغاء وكذلك يقرر القضاء الإداري أن خطأ صاحب الصفة القانونية والمصلحة في رفع دعوى الالغاء وذلك إذا رفع دعوى التعويض بدل أن يرفع دعوى الالغاء يعد ذلك سببا من أسباب انقطاع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء وبداية ميعاد شهرين من جديد.

والحكمة من اعتبار رفع دعوى الالغاء أمام محكمة غير مختصة سبب من أسباب قطع الميعاد في رفع دعوى الالغاء وبداية هذا الميعاد من جديد، هو أن تحرك رافع دعوى الالغاء وخطأه في جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعواه دليل قوي على تمسكه بحقه في المطالبة بالغاء القرار الإداري غير المشروع ولكنه أخطأ في الوصول إلى جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، فلا يجب والحالة هذه حرمانه من حقه في استعمال دعوى الالغاء عن ريق اعطائه مدة جديدة للطعن بدعوى الالغاء تبدأ من تاريخ تبليغه المحكم بعدم الاختصاص ولا عبرة بتكرار الخطأ في جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، أكثر من مرة واحدة.

(2) طلب المساعدة القضائية أو طلب الاعفاء من الرسوم القضائية: إن القضاء الإداري يقرر أن طلب المساعدة القضائية أو طلب الاعفاء من دفع الرسوم القضائية يعتبر سببا من أسباب قع ميعاد الشهرين لرفع دعوى الالغاء، وبداية هذا الميعاد من جديد من تاريخ علم وإبلاغ صاحب الشأن والمصلحة بقرار الفصل والرد على طلبه. والحكمة من هذه القاعدة أنه لا يجب حرمان صاحب الصفة القانونية والمصلحة من استعمال حق دعوى الالغاء بسبب فقره وعجزه عن دفع الرسوم القضائية وطلبه

للمساعدة القضائية دليل قوي على تمسك صاحب الصفة والمصلحة بحقه في استعمال دعوى الالغاء ضد القرار الإداري غير مشروع.

ويجب علينا هنا التنبيه إلى أن المشرع الجزائري، فقد جعل مسألة طلب المساعدة القضائية سببا من أسباب وقف المدة وليس سببا من أسباب قطع الميعاد أو المدة، لأن هناك فرقا كبيرا بين وقف المدة وقطع المدة. إذ في حالة وقف المدة، يوقف الميعاد مؤقتا ثم يستأنف بعد زوال سبب الوقف ويبقى للطاعن المدة الباقية فقط بعد الوقف، ولا يبدأ الميعاد من جديد، عكس حالة قطع أو انقطاع المدة أو الميعاد، إذ يبدأ الميعاد في السريان من جديد لمدة شهرين كاملين. فهكذا تنص المادة 237 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري على حقيقة أن مسألة طلب المساعدة القضائية الجزائري، وليست سببا من أسباب قع الميعاد كما هو مقرر في القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن، مقرر: "يوقف سريان ميعاد الطعن بايداع طلب المساعدة القضائية قلم كتابة المجلس الأعلى. ويبدأ سريان الميعاد من جديد للمدة الباقية من تاريخ تبليغ قرار أو رفض الطلب من مكتب المساعدة القضائية لكل ذي مصلحة أما بالطريق الإداري أو بكتاب موصى عليه بعلم وصول"⁽¹⁾.

3) **القوة القاهرة كسب لوقف الميعاد:** يقرر القضاء الإداري أن القوة القاهرة يترتب عليها وقف أو توقف ميعاد رفع دعوى الالغاء، بحيث لا تبدأ المدة الباقية في السريان من جديد الا بعد زوال أسباب القوة القاهرة.

• آثار زوال وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء:

يترتب على انقضاء نهاية الميعاد المقرر قانونا لرفع دعوى الالغاء (ميعاد الشهرين) نتيجة خطيرة وهي إكتساب القرار الإداري المراد الطعن فيه بعدم الشرعية والالغاء حصانة نهائية ضد الالغاء. ولو كان هذا القرار غير مشروع أي مخالف للقانون، حيث لا تقبل دعوى الالغاء ضد هذا القرار بعد ذلك، وبواسطة ذات دعوى الالغاء المراد تحريكها ورفعها.

(1) أنظر في تفاصيل أحكام طلب المساعدة القضائية في القانون الجزائري الأمر رقم 71 - 57 والصادر بتاريخ 5 أغسطس 1971، والمتعلق بالمساعدة القضائية.

وتعتبر مسألة فوات وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء من النظام العام، لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها من أي سلطة أو شخص كان. وذلك على أساس أن المشرع قد حدد مدة الشهرين لكي يحافظ ويراعي مبدأ استقرار القرارات الإدارية، وعدم تطويل مدة الالغاء حتى لا تتعطل وتعرقل عملية تنفيذ وتطبيق القرارات لتنتج آثارها القانونية لخدمة الصالح العام.

وينتج عن كون مسألة انقضاء ونهاية ميعاد رفع دعوى الالغاء مسألة من النظام العام، أنه يجوز إثارة مسألة انقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء في أية مرحلة من مراحل التقاضي في دعوى الالغاء، كما يجوز لجهة الاختصاص القضائي المختصة (المحكمة المختصة) أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول دعوى الالغاء، لقوات الميعاد المقرر لرفعها.

• الوسائل القضائية الأخرى لمهاجمة قرار إداري غير مشروع اكتسب

حصانة الشرعية ضد دعوى الالغاء بسبب فوات ميعاد رفع دعوى الالغاء:

على أن الأفراد ذوي الصفة القانونية والمصلحة - يملكون - بالرغم من فوات الميعاد لرفع دعوى الالغاء وسقوط هذه الدعوى، واكتساب القرار الإداري غير المشروع حصانة خاصة ضد دعوى الالغاء - يملكون وسائل قضائية أخرى تخفف وتعوض لهم قصر ميعاد رفع دعوى الالغاء وقسوة انقضاء ميعاد الطعن بالالغاء في قرار إداري غير مشروع. ومن ضمن هذه الوسائل القضائية الأخرى التي يمكن للأشخاص أن يهاجموا بواسطتها - قضائيا - قرار إداري غير مشروع اكتسب الحصانة ضد دعوى الالغاء، مايلي:

(1) الدفع بعدم الشرعية هذا القرار الإداري بصفة عرضية أثناء نظر قضية معينة،

وبذلك يستبعد تطبيقه، وذلك على أساس القاعدة القائلة إذا كانت الدعاوى القضائية باختلاف أنواعها تتقادم وتسقط فإن الدفوع لا يمكن أن تتقادم أو تسقط.

(2) الطعن بدعوى الالغاء في القرارات الفردية التي تصدر تطبيقا لقرار إداري

تنظيمي عام (لائحة إدارية) غير مشروع واكتسب حصانة ضد دعوى الالغاء

بسبب فوات وانقضاء ميعاد رفع دعوى الالغاء ضد القرار التنظيمي العام.

فالقرارات الإدارية الفردية يمكن الطعن فيها بدعوى الالغاء مستقلة عن

اللائحة أو القرارات الإدارية التنظيمية العامة المستندة إليها، والصادر في

نطاقها وعلى أساسها، وذلك على أساس الطعن في عدم شرعية اللائحة أو القرار الإداري التنظيمي الذي بنيت عليه القرارات الفردية المطعون فيه استقلالا بدعوى الالغاء.

(3) لأصحاب الصفة القانونية والمصلحة المضرورين من قرار إداري غير مشروع وضر أن يرفعوا دعوى التعويض والمسؤولية.

للسطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببها قرار إداري غير مشروع اكتسب صفة الحصانة ضد دعوى الالغاء لفوات ميعاد رفع هذه الدعوى. ودعوى التعويض - كما سنعرف بعد قليل- لا تسقط أو تتقادم إلا بمدة التقادم القصير والمتوسط والطويل.

(4) **تغير الظروف:** إذا ما تغيرت ظروف الحال والواقع التي أدت إلى صدور القرار الإداري غير المشروع والذي اكتسب صفة الحصانة ضد دعوى الالغاء بسبب فوات ميعاد الطعن بالالغاء أو إذا ماعدل أو ألغى القانون الذي أسس عليه هذا القرار جاز لأصحاب الصفة القانونية والمصلحة أن يتظلّموا إلى السلطات الإدارية المختصة ويطلبوا منها الغاء هذا القرار ولهم بعد ذلك أن يطعنوا في رد السلطات الإدارية الصريح أو الضمني بواسطة دعوى الالغاء ميعاد شهرين من تاريخ تبليغهم برد هذه السلطات الإدارية على تظلّماتهم.

د - شرط المصلحة والصفة في رفع دعوى الإلغاء:

شرط دعوى الالغاء - باعتبارها دعوى قضائية- فانه لا يمكن قبول النظر والفصل من طرف جهة القضاء المختص بها إلا إذا توفرت في رافعها مصلحة جديدة وصفة قانونية. فهكذا لا يمكن رفع دعوى الالغاء بدون شرط المصلحة في رافعها تطبيقاً لمبدأ: "لا دعوى بدون مصلحة" *"pas d'intérêt pas d'action"* فلا بد من توفر شرط المصلحة والصفة القانونية.

أي أن تكون دعوى الالغاء مصلحة شخصية ومباشرة وحالة في رفع دعوى الالغاء، وتكون وتتحقق المصلحة في رفع دعوى الالغاء عندما يمس قرار إداري نهائي بآثاره القانونية المتولدة حقاً أو مصلحة جوهرية يحميها القانون شخصية ومباشرة للطاعن، والمصلحة في رفع دعوى الالغاء قد تكون مصلحة مادية وقد تكون مصلحة معنوية أدبية.

أما الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء فهي في هذه الدعوى تندمج وتمتزج بالمصلحة، حيث صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الالغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى: "لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية وله مصلحة في ذلك.

ويقرر القاضي من تلقاء نفسه انعدام الصفة أو الأهلية. كما يقرر من تلقاء نفسه عدم وجود إذن برفع الدعوى إذا كان هذا الإذن لازما⁽¹⁾.

وقد سبق التأكيد والتقرير أن الصفة والطبيعة الموضوعية لدعوى الالغاء لا تحول دعوى الالغاء الى دعوى شعبية ودعوى حسبة يجوز رفعها لمن يشاء وبدون اشتراط شرط الصفة القانونية والمصلحة الشخصية والمباشرة لرفعها. فشرط المصلحة والصفة القانونية مطلوب توفرها لامكانية رفع دعوى الالغاء.

ولكن الصفة والطبيعة الموضوعية العينية لدعوى نوعية والسابق بيان مضمونها، لها تأثير كبير على تحديد نوعية ومفهوم شرط المصلحة والصفة في دعوى الالغاء، حيث تجعل هذا المفهوم في دعوى الالغاء مفهوما مرنا وسهلا وبسيطا وتسهيلا لعملية رفع دعوى الالغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة حماية لشرعية الأعمال الإدارية وحماية مبدأ الشرعية والنظام القانوني السائد في الدولة في ميدان الوظيفة الإدارية.

فهكذا ونظرا لكون دعوى الالغاء دعوى موضوعية عينية تستهدف المصلحة العامة، عند تقرير الدفاع عن شرعية الأعمال الإدارية وحماية النظام القانوني السائد في الدولة، فقد توسع القضاء الإداري بصفة أساسية والمشرع في بعض الأحوال في مفهوم شرط المصلحة في دعوى الالغاء. وسهلوا تحريك ورفع دعوى الالغاء من زاوية شرط المصلحة والصفة، باعتبارها دعوى موضوعية عينية تستهدف حماية مبدأ شرعية القرارات الإدارية واحترام تطبيق قواعد النظام القانوني للدولة في مجال الوظيفة الإدارية. فهكذا أصبح مفهوم شرط المصلحة في دعوى الالغاء يختلف عن مفهوم شرط المصلحة في دعاوى القضاء الكامل (دعوى التعويض، ودعاوى العقود الإدارية)

فالمصلحة في رفع الالغاء توجد وتتوفر بمجرد وجود فائدة أو وضعية أو حالة قانونية أو حق أو مركز قانوني، قد مسها قرار إداري غير مشروع ولا يشترط في المصلحة في

(1) المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

دعوى الالغاء أن يكون هناك حق ذاتي سابق وثابت في النظام القانوني للدولة ووقع اعتداء عليه بسبب صدور قرار إداري غير مشروع، كما هو الحال في دعاوى القضاء الكامل أي في كل من دعوى التعويض ودعاوى العقود.

فيكفي لوجود المصلحة في رفع دعوى الالغاء وجود مجرد مصلحة أو فائدة أو حالة قانونية للشخص في الطعن في قرار إداري غير مشروع بواسطة دعوى الالغاء. ويشترط في المصلحة كشرط من الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء أن تكون مصلحة شخصية ومباشرة وحقيقية.

هـ- شرط انتقاء الطعن المقابل أو الدعوى الموازية:

يشترط القضاء الإداري الفرنسي، والقانون الجزائري لقبول دعوى الالغاء أمام جهة الاختصاص القضائي بدعوى الالغاء، شرط انتقاء الطعن المقابل أو الدعوى الموازية le recours parallèle أي أنه لا يمكن قبول دعوى الالغاء للنظر والفصل فيها إذا كان الطاعن يملك دعوى قضائية أخرى تمكنه من الحصول على طلباته والنتائج المراد تحقيقها بدلا من دعوى الالغاء، أي إذا كانت له دعوى قضائية أخرى غير دعوى الالغاء تحقق له ذات النتائج التي تحققها له دعوى الالغاء: "لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة أيضا إذا كان الطاعنون يملكون للدفاع عن مصالحهم طريق الطعن العادي أمام أية جهة قضائية أخرى."⁽¹⁾

• نشأة وتطور نظرية الدعوى الموازية:

تعتبر نظرية الدعوى الموازية من ابداع وخلق القضاء الإداري الفرنسي وخاصة مجلس الدولة الفرنسي بعد عام 1864. فهذه النظرية لم تكن موجودة قبل عام 1864. فقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية تحت ضغط بعض الاعتبارات والظروف ويتوجبه من مفوضي الدولة في مرافعاتهم وتعليقاتهم المختلفة⁽²⁾.

(1) الفقرة الأولى من المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري

(2) ج . م . أوبي، ور. دراجو، المرجع السابق ص 146 - 147

فبعد صدور مرسوم 2 نوفمبر 1864، الذي يقرر الاعفاء من دفع الرسوم القضائية والاعفاء من استعمال محامي في رفع دعوى الالغاء، تسهيلات وتشجيعا لاستعمال هذه الدعوى. لنجم عن صدور هذا المرسوم والتسهيلات التي قررها لتحريك ورفع دعوى الالغاء، نجم عن ذلك تراكم قضايا وطلبات الالغاء أمام مجلس الدولة. فوجد مجلس الدولة الفرنسي نفسه أمام ثلاثة اعتبارات أساسية تدفعه الى خلق وتقرير نظرية الدعوى الموازية، وهذه الاعتبارات هي:

(1) اعتبار عملي: يتمثل في تراكم القضايا والدعاوى المتعلقة بالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة نتيجة للبساطة والسهولة في رفع دعوى الالغاء وبعد صدور مرسوم 2 نوفمبر 1864، وضرورة التخفيف عليه من هذه الدعاوى للتفرغ لبقية الاختصاصات والوظائف الأخرى المقررة له.

(2) اعتبار العدالة: وهو يتمثل في ضرورة إيجاد حل قضائي لدعاوى الأشخاص الطاعنين في القرارات الإدارية غير المشروعة بواسطة دعوى الالغاء، وكذا تعريض المحامين الذين حرّموا من الاستفادة برسوم دعوى الالغاء التي أصبحت مجانية بموجب مرسوم 2 نوفمبر 1864.

(3) اعتبار الشرعية والمصلحة العامة: وهو يقضي بضرورة التوسع في استعمال تطبيق دعوى الالغاء للدفاع عن شرعية الأعمال الإدارية. وبضغط من هذه الاعتبارات الثلاثة الأساسية، ابتكر وخلق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الدعوى الموازية ووضع لها شروط التطبيق والممارسة تراعي هذه الاعتبارات الثلاثة⁽¹⁾.

إذ قرر القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي) أنه لا يمكن قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء إذا وجد للطاعن دعوى موازية أخرى تحقق له ذات النتائج التي تحققها له دعوى الالغاء. ولكي توجد الدعوى الموازية هذه التي تقابل وتوازي دعوى الالغاء وتكون بديلا لها، لابد أن تتوفر فيها الشروط التالية:

(1) راجع في تفاصيل ذلك، ج . م . أوبي وزميله، ر. دراجو، المرجع السابق ص 146 وما بعدها

- (1) أن تكون دعوى قضائية، وليست دفعا قضائيا أو تظلما إداريا لأن دعوى الالغاء هي دعوى قضائية، والدعوى الموازية لها يجب أن تكون دعوى قضائية.
- (2) أن تحقق الدعوى الموازية ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء.
- (3) أن تكون جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في الدعوى الموازية غير جهة الاختصاص القضائي بالنظر والفصل في دعوى الالغاء.

ولكن القضاء الإداري (مجلس الدولة الفرنسي نفسه) وجد أنه من المستحيل تطبيق نظرية الدعوى الموازية، لأنه لا توجد دعوى قضائية أخرى موازية ومساوية لدعوى الالغاء يمكن لها أن تكون البديل لدعوى الالغاء، وأن تحقق ذات النتائج والآثار التي تحققها دعوى الالغاء، وهي الغاء قرار إداري غير مشروع وافنائه من الوجود القانوني، لأن دعوى الالغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لالغاء القرارات الإدارية. فلا توجد دعوى قضائية أخرى في عالم القانون والقضاء تحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء. لذلك بدأ القضاء الإداري يعدل ويتحول عن ذكر شرط الدعوى الموازية تدريجيا عن طريق تطبيق نظرية القرارات المقابلة للانفصال. *théorie des actes détachables*. فهذه النظرية أي نظرية الدعوى الموازية، لا يمكن تطبيقها تطبيقا سليما وحقيقيا لأنه لا وجود لها وللشروط التي يجب توافرها فيها وخاصة شرط تعادل نتائجها مع نتائج دعوى الالغاء.

ونحن بدورنا نستغرب ونعيب على المشرع الجزائري أن يتبنى في صلب قانون الإجراءات المدنية، وفي المادة 276 منه، نظرية ميتة لم تطبق إطلاقا من قبل القضاء الإداري الفرنسي الذي خلقها، وتخلّى عنها نهائيا في نهاية القرن التاسع عشر. فالمادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري التي تشترط انتقاء نظرية الدعوى الموازية لامكانية قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء، لا قيمة قانونية نظرية ولا عملية لها ولا وجود لها إطلاقا ولا يمكن تطبيقها في الواقع. فهذه المادة تزيد عديم الفائدة والمنطلق العملي، وهي عبارة عن مجرد تقليد أعمى لنظرية قضائية ميتة ومهجورة من جانب القضاء الإداري الفرنسي خالقها الأصيل.

فلا يمكن لكل من دعوى التعويض، ودعوى العقود الإدارية، وكل من دعوى التفسير، ودعوى فحص والتقدير الشرعية أن تكون دعوى موازية لدعوى الالغاء، لأنها لا تحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الالغاء أو البطلان، وهي الغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، لأن دعوى الالغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لالغاء القرارات الإدارية غير المشروعة الغاء قضائيا. فكيف يمكن تطبيق نص المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية الجزائري، ولا سيما في الفقرة الأولى منها، والتي تشترط ضرورة عدم وجود طعن مقابل (دعوى موازية) حتى يمكن قبول النظر والفصل في دعوى الالغاء أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا وبهذا نكون قد انتهينا من مهمة اعطاء لمحة لازمة وكافية - في هذا المجال - للشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، وننتقل الآن الى دراسة الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء أي حالات وأسباب الالغاء.

المطلب الرابع:

الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء أي حالات وأسباب الحكم بالالغاء

الشروط الموضوعية لدعوى الالغاء، أي حالات وأسباب الحكم بالالغاء في دعوى الالغاء، هي مجموعة الحالات والعيوب التي قد تشوب القرار الإداري، وتجعله غير مشروع، أي قرار إداري مخالف للقانون في معناه العام. فبعد أن تتحقق الشروط الشكلية لقبول دعوى الالغاء، وينعقد الاختصاص للقاضي المختص بدعوى الالغاء في فحص وتحليل القرار الإداري من حيث مدى مشروعيته أو عدم مشروعيته. أي أن يبحث في مدى توافر وشرعية أركان القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الالغاء وسلامته وخلوه من عيوب الشرعية وهي عيب السبب، وعيب الاختصاص، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، عيب الشكل والإجراءات، وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة. فإذا ما توصل القاضي المختص بدعوى الالغاء الى حقيقة شرعية القرار الإداري من هذه العيوب عليه أن يحكم بعدم الاختصاص بالحكم بالالغاء، أما اذا وجد أن القرار الإداري المطعون فيه أمامه بعدم الشرعية بالالغاء مشوب ومصاب بعيب من عيوب القرار الإداري الخمسة المعروفة

(عيب انعدام السبب، عيب انعدام الاختصاص، عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، عيب الاجراءات والشكل، وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة)، كلها أو بعضها، عليه أن يحكم بالغاء هذا القرار المعيب بعدم الشرعية. ونحاول الآن أن نلقي بعض الاضواء والحقائق على كل عيب من عيوب القرار الإداري التي تشكل شروطاً موضوعية - مادياً - وأسباباً للحكم بالالغاء في دعوى الالغاء.

أ - عيب السبب:

يقصد بعيب السبب، انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها وتفسيرها خلال صدور قرار إداري معين من قبل سلطة إدارية مختصة. فإذا كان ركن السبب في القرار الإداري يعرف بأنه الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي تقع مستقلة وبعدة عن نفسية ونية وإرادة السلطة الإدارية المختصة فتدفعها إلى اتخاذ وإصدار قرار إداري معين، فإن عيب السبب هو انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية المختصة في إتخاذ وإصدار قرار إداري نهائي معين. وعيب السبب (عيب انعدام السبب في القرار الإداري، قد يكون من الناحية المادية والواقعية، حين تنوهم السلطة الإدارية المختصة وتدعى ظروفًا وحالات ووقائع مادية خاصة وأصدرت على أساسها قرارًا إداريًا، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارًا بحرق منزل أحد المواطنين على اعتقاد أو توهم أنه موبوء، ولكنه في حقيقته خال وسليم من كل وباء.

ثم يثبت عدم وجودها في الواقع المادي والحقيقة، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرارًا إداريًا بحرق وهدم منزل أحد المواطنين زعمًا واعتقادًا منها أنه موبوء وآيل للسقوط، ويثبت في الحقيقة أنه منزل خال وسليم من كل وباء ومن كل تهديد بالسقوط.

كما أن عيب انعدام السبب قد يكون ويقوم من الناحية القانونية، وذلك في حالة ادعاء وتنوهم السلطة الإدارية المختصة أن هناك شروطًا وأسبابًا ووقائع قانونية قد توفرت وتستلزم إتخاذ وإصدار قرار إداري بسببها، ثم يثبت انعدام وجود هذه الشروط والأسباب القانونية في حقيقة الواقع، كأن تصدر السلطة الإدارية المختصة بتأديب موظف لم يرتكب مخالفة خطأ تأديبيًا إطلاقًا.

كما أن عيب انعدام السبب في القرار الإداري قد يقوم ويتحقق إذا ما توفرت ووجدت الوقائع المادية أو القانونية اللازمة لاتخاذ وإصدار قرار إداري معين، ولكن السلطة الإدارية المختصة أخطأت، في الفهم والتفسير والتكييف القانوني لهذه الوقائع المادية أو القانونية، أو أخطأت في تقدير مدى خطورة وأهمية هذه الوقائع المادية أو القانونية عند الاعتماد عليها في إصدار القرار الإداري⁽¹⁾.

ب - عيب عدم الاختصاص، L'Incompétence

يعتبر عيب عدم الاختصاص أول وأقدم سبب من أسباب الحكم بالالغاء. وهو العيب الذي يصيب القرار الإداري من حيث ركن الاختصاص. فإذا كان ركن الاختصاص في القرار الإداري يعرف بأنه القدرة أو الصفة القانونية على ممارسة وإصدار قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة، فإنه يمكن تعريف عيب الاختصاص بأنه إنعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفة شرعية. ولعيب عدم الاختصاص عدة صور ومظاهر تتنوع بتنوع صور ومظاهر وعناصر الاختصاص ذاته، فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصياً، وقد يكون زمانياً، وقد يكون عدم الاختصاص مكانياً وقد يكون موضوعياً. ويتدرج عيب عدم الاختصاص وفقاً لاختلاف درجات خطورته وجسامته في الخروج على القانون ومبدأ الشرعية، من عيب عدم الاختصاص البسيط وهو عدم الاختصاص العادي والمتمثل في اعتداء السلطات الإدارية على اختصاصات بعضها البعض كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاصات سلطات إدارية لا مركزية أخرى، مثل اعتداء وزير على اختصاص وزير آخر، وإعتداء سلطات مركزية على اختصاصات سلطات إدارية لامركزية والعكس. ويتدرج عيب عدم الاختصاص البسيط هذا إلى عيب عدم الاختصاص الخطير أو الجسيم، والمتمثل في اعتداء سلطات سياسية أو تشريعية أو قضائية أو أشخاص عاديين ليست لهم صفة إدارية أو علاقة إدارية على اختصاصات ووظائف السلطة

(1) راجع في تفاصيل عيب انعدام السبب، ج. م. أوسي، وزميله ر. دارجو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق ص 358 وما بعدها.

- الدكتور محمد حسين عبد العال، فكرة السلطة في القرار الإداري ودعوى الالغاء، القاهرة، دار النهضة العربية 1971، وكل مؤلفات رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة.

الإدارية والوظيفة الإدارية في الدولة، ويسمى عيب الاختصاص الجسيم أو الخطير هذا بعيب اغتصاب السلطة المعاقب عليه جنائيا والذي يعتبر عملا من أعمال الغصب.

جـ - عيب الشكل والإجراءات Le Vice de Forme

إذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو عبارة عن مجموعة الشكليات والقوالب والإجراءات المطلوب توافرها قانونا أو تنظيما إداريا عند إصدار قرار إداري معين، كشكليات تسبب القرارات، وكتابتها، وتحديد تاريخ إصداره ونشره، وشرط المصادقة والتوقيع عليه، وإجراءات التحقيق، والاستشارة، واحترام حق الدفاع، والأجراء المضاد أو إجراء توازي الشكليات، وإجراء الأخطار. فإن عيب الشكل والإجراءات، هو عدم الالتزام والقيام بالشكليات والإجراءات المطلوب القيام بها عند إصدار قرار إداري، والتوقيع عليه، أو إهمال شكلية الكتابة، وشكلية تثبيت تاريخ صدور القرار الإداري والتوقيع عليه، أو إهمال شكلية تسبب القرار الإداري إذا كان مطلوبا تسببه قانونا، أو عدم القيام بالإجراءات الإلزامية واللازمة لصدور قرار إداري مثل عدم القيام بإجراء التحقيقات اللازمة في القرارات الإدارية التي تتطلب إجراء تحقيقات قبل صدورها مثل قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة أو عدم القيام باحترام مبدأ حق الدفاع في القرارات الإدارية التي تتضمن على عقوبات مثل قرارات التأديب، ومثل عدم القيام بإجراء الاستشارات اللازمة في القرارات المطلوب أخذ الرأي الاستشاري قبل إصدارها.

ومثل عدم احترام نظام سير المداولات في القرارات الإدارية التي تتخذ من قبل مجالس إدارية بواسطة التداول كما هو الحال في قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية، ومثل عدم احترام إجراء الأخطار المسبق كما هو الحال في قرارات غلق المحلات وهدم المنازل المربوطة والآيلة للسقوط.

فإذا صدر قرار إداري مخالف للإجراءات والشكليات الجوهرية المطلوب توافرها قانونيا أو تنظيميا وقع هنا مثل هذا القرار في عيب الشكل والإجراءات ويجب على القاضي المختص الحكم بالغاء⁽¹⁾.

د - عيب المحل أو عيب مخالفة القانون، La violation de la loi

يقصد بعيب المحل أو عيب مخالفة القانون خروج القرار الإداري (عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام الواسع. وإذا كان قد سبق عرض تعريف القرار الإداري بأنه الأثر المباشر والحال لصدور القرار الإداري والمتمثل في إنشاء مركز قانوني لم يكن موجودا من قبل أو عدل أو ألغى مركزا قانونيا كان موجودا وقائما من قبل. فإن عيب مخالفة القانون هو مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لاحكام ومبادئ وقواعد القانون⁽²⁾. ويتخذ عيب مخالفة القانون الصور التالية:

1 - المخالفة الصريحة والواضحة لاحكام ومبادئ وقواعد قانونية.

2 - الخطأ في تفسير القانون، والخطأ في تطبيقه.

هـ) عيب الانحراف في استعمال السلطة

Le détournement de pouvoir

يصيب القرار الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة، إذا كانت السلطة الإدارية مصدرة القرار الإداري تستهدف غرضا أو أغراضا غير الغرض الذي من أجله منحت وأعطيت سلطة إصدار هذا القرار. ويعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة

(1) أنظر تفاصيل حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 12 الصادر بتاريخ 26 / 1 / 1980 في قضية العقون عمار ضد والي ولاية باتنة ووزارة الداخلية

- وحكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 8، والمصادر بتاريخ 22 / 1 / 1977 في القضية رقم 14308 (قضية ب. أ. ضد معهد الحقوق والعلوم الإدارية بجامعة الجزائر، وزارة التعليم العالي)

(2) أنظر حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 12 الصادر بتاريخ 26 / 1 / 1980 في القضية رقم 18981 (القضية العقون عمار ضد والي باتنة ووزارة الداخلية). وحكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 65 الصادر بتاريخ 23 / 12 / 1978 في القضية رقم 17715 (قضية مقلاتي عيسى ضد وزارة الداخلية).

أحدث عيب وأحدث حالة وسبب من حالات وأسباب الحكم بالالغاء. ونظرا لحدثة هذا العيب من عيوب القرار الإدارية وصعوبة إكتشافه من قبل القاضي المختص بدعوى الالغاء، فإننا نحاول أن نعطيه مزيدا من التحديد والتوضيح عن طريق دراسة التعريفات المختلفة التي أوردها الفقه الإداري من أجل تحديد عيب الانحراف في استعمال السلطة وعن طريق تحديد مجال عيب الانحراف في استعمال السلطة، وحالات عيب الانحراف في استعمال السلطة، وكيفية اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

(1) تحديد معنى عيب الانحراف في استعمال السلطة: نظرا لاختلاط وتقارب استعمال اصطلاحات الانحراف في استعمال السلطة، وإساءة استعمال السلطة، والتعسف في استعمال السلطة الإدارية، مع وجود اختلاف قانوني في مضمون النظريات التي يدل عليها كل اصطلاح من هذه الاصطلاحات، فاصطلاح إساءة السلطة أو تجاوز السلطة يدل على مضمون نظرية دعوى تجاوز السلطة أو دعوى الالغاء واصطلاح التعسف في استعمال السلطة الإدارية أو التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، يدل على مضمون ونظام نظرية التعسف في استعمال الحقوق أو السلطات الإدارية، بينما اصطلاح الانحراف في استعمال السلطة يدل على مضمون عيب الغاية أو الهدف في القرار الإداري. ولزيد من التوضيح في تحديد معنى عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية كعيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها قرارات إدارية غير مشروعة ومحلا للطعن فيها بعدم الشرعية وبالالغاء، نحاول فيما يلي التعرض لعرض عدد من التعريفات الفقهية لعيب الانحراف في استعمال السلطة. فهكذا عرف الفقيه أوكوك Aucoc عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "يوجد عيب الانحراف في استعمال السلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذه قرارا يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منح هذه السلطات"⁽¹⁾.

(1) د . سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دراسة مقارنة، القاهرة دار الفكر العربي، الطبعة الثانية 1966 ص78

وعرفه الفقيه لافريير La ferrière بأنه: "هو استعمال رجل الإدارة سلطة لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة"⁽¹⁾.

كما يعرف الفقيه م . هوريو عيب الانحراف في استعمال السلطة على الوجه التالي: "ترتكب السلطة الإدارية عيب الإنحراف حين تتخذ قرارا يدخل في اختصاصها، مراعية فيه الشكل المقرر وغير معارضة فيه لحرفية القانون، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها لغرض آخر غير غرض حماية المصلحة العامة، ومصلحة المرفق الموضوع تحت اشرافها"⁽²⁾.

كما يعرف كل من ج . م . أوبي، ور . دارجو، عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب يصيب القرار الإداري عندما تستعمل سلطة إدارية مختصة سلطاتها من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجله منحت هذه السلطات"⁽³⁾.

ويعرف العمدة بونار عيب الانحراف في استعمال السلطة بأنه: "تتبع من عدم الشرعية، ينحصر في أن عملا قانونيا يكون تسليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له"⁽⁴⁾.

أما الاستاذ فالين فهو: "ترتكب الإدارة عيب الإنحراف حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير تلك التي يحددها المشرع لهذه السلطات"⁽⁵⁾.
من خلال تفحص وتمعن كل تعريف من هذه التعريفات نجد جميعا وبدون استثناء تدل حقا على المضمون العام والحقيقي لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

(1) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ص 79

(2) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 79

(3) ج . م . أوبي، ور . دارجو، المنازعات الإدارية ص 405

(4) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 30

(5) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 80

(2) ميدان وجود عيب الإنحراف في استعمال السلطة.

Domaine du détournement de Pouvoir

ان الميدان الأصيل والوحيد لوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها قرارات إدارية غير مشروعة، هو كافة أنواع القرارات الإدارية بدون استثناء، كما أن الميدان والمجال الأصيل لوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة هو مبدأ تحديد وتخصيص الأهداف، ونظرية السلطة التقديرية المقررة للسلطة الإدارية⁽¹⁾.

(3) حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة الإدارية.

Les catégories de détournement de Pouvoir

الحالة العامة لعيب الانحراف في استعمال السلطة هي أن تستهدف السلطة الإدارية المختصة في استعمال سلطة اتخاذ قرار إداري تحقيق غرض أو أغراض غريبة تماما عن غرض المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري (أغراض ضمان حسن سير المرافق العامة والوظيفة الإدارية بانتظام واطراد، وأغراض ضمان المحافظة على النظام العام في الدولة) بل تستهدف تحقيق أغراض خاصة سياسية أو أدبية ومادية للسلطة مصدرة القرار مثل: (المحاباة أو الانتقام و الولاء والالتزام السياسي، أو المعارضة، والاختصاص والربح غير المشروع، الخ)

والحالة الثانية لعيب الإنحراف فس استعمال السلطة هي أن تستهدف السلطة الإدارية مصدرة القرار تحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة ولكنه ليس هو الهدف الذي من أجله منحت سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، أو ليس هو الهدف المحدد لها. فتكون السلطة الإدارية في هذه الحالة قد حادت عن الأهداف المحددة لها.. والأهداف الإدارية تحدد للسلطات الإدارية المختصة يتم تحديدها بطريقتين أو بأسلوبين:

الأسلوب الأول: هو التحديد الحصري والمضبوط لأهداف كل سلطة إدارية، وهو ما يعرف بمبدأ تحديد الأهداف الإدارية، مثل تحديد هدف سلطات وأعمال البوليس الإداري في فكرة المحافظة على النظام في الدولة. ومثل أن يتدخل المشرع ليحدد

(1) ج. م. أبي، و. دارجو، المرجع السابق ص 405 - 409

لسلطة إدارية معينة هدفا محددا ومحصورا لا يجوز الخروج عنه عند ممارسة السلطة. وفي هذه الحالة يسهل اكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة.

أما الأسلوب الثاني لتحديد أهداف السلطات الإدارية فهو أسلوب التحديد العام لهذه الأهداف والذي يمكن الاستدلال أو التعرف على أهداف كل سلطة إدارية بالاستعانة بعدة قرائن وشواهد مثل طبيعة الاختصاص الموضوعي للسلطة الإدارية صاحبة القرار المتخذ، وتحليل كافة النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذه السلطة الإدارية لاكتشاف طبيعة وماهية أهداف سلطات هذه السلطة وفقا لإرادة المشرع، إرادة السلطة الإدارية التنظيمية واللائحية، ثم إجراء عملية التكييف القانوني والاستقراء المنطقي للتعرف على هل السلطة الإدارية قد حادت وانحرفت في استعمال سلطة اتخاذ وإصدار القرار أم لا.

وبهذا نكون قد انتهينا من عرض الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء أو الحالات والأسباب الموضوعية للحكم بإلغاء قرار إداري معين مطعون فيه بعدم الشرعية وبدعوى الإلغاء القضائي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المقالات والدراسات المتفصصة في الموضوع:

- 1- الدكتور محمد عبد الفتاح يافي، "عملية إتخاذ القرارات"، المجلة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، عمان، المجلد السابع العدد الثاني ربيع 1983، ص 04 وما بعدها.
- 2- الدكتور سامي حجار، "عقلانية عمليات اتخاذ القرارات في المنظمات الإدارية، نقد لنموذج هيربرت سايمون"، مجلة العلوم الإدارية، الأردن، عمان، المجلد السابع، العدد الأول مارس 1983، ص 55 وما بعدها.
- 3- الدكتور محمد اسماعيل علم الدين، "تطوير فكرة القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية القاهرة، السنة العاشرة، العدد الثاني، أغسطس أوت 1968، ص 178 وما بعدها.
- 4- الدكتور على السلمي "إتخاذ القرارات الإدارية"، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، الوثيقة رقم 31 يوليو - تموز - جويلية 1970.
- 5- الدكتور محمد محمود حافظ "القرار الإداري" القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى 1976.
- 6- الدكتور سليمان الطماوي "نظرية التعسف في استعمال السلطة" دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الثانية 1966.
- 7- الدكتور ثروت بدوي "تدرج القرارات الإدارية" القاهرة مكتبة القاهرة الحديثة 1973.
- 8- عصام عبد الوهاب البرزنجي "السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية" القاهرة، دار النهضة العربية 1971.
- 9- الدكتور وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية الاسكندرية منشأة المعارف بالاسكندرية 1983.
- 10- الدكتور عبد الفتاح حسن: التسبيب كشرط شكلي في القرار الإداري" مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثامنة، العدد الثاني 1966 ص 169 وما بعدها.

- 11- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش، "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة"، القاهرة، دار النهضة العربية بدون تاريخ.
- 12- الدكتور طعمية الجرف "نظرية انعدام التصرفات القانونية وتطبيقها على القرارات الإدارية" مجلة العلوم الإدارية الشعبية المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الثالثة العدد الأول، جوان - يونيو 1961، ص 61 وما بعدها.
- 13- الدكتور سليمان الطماوي "النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة، دار الفكر العربي الطبعة الثالثة 1966
- 13- HERBERT A . SIMON, Le nouveau Managemnt, La décision par les ordinateurs. Traduction de l'ouvrage "The New Science of Management Decision" traduction par Francine ARDITI, Paris, Economica, 1980.
- 14- HERBERT A . SIMON, administration et Processus de décision traduction française par Pierre-Emmanuel DAUZAT, Paris, Economica 1983.
- 15- Jean - Marie RAINAUD, La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel, Paris, L.G.D.J 196
- 16- HUBERT Charles, "Actes rattachables et actes détachables"; Paris, L.G.D.J. 1968.
- 17- rené HOSTIOU, Procédure et Formes de l'actes administratif unilatéral en Droit Français, Paris, L.G.D.J.1975

ثانياً، المؤلفات العامة.

- 1- خليل حسن الشماع، وآخرون، "مبادئ إدارة الأعمال"، بغداد وزارة التعليم العالي 1980
- 2- د. محمد عبد الفتاح ياغي، "مبادئ الإدارة العامة"، المملكة العربية السعودية الرياض، مطبعة الفرزدق، الطبعة الأولى 1983.
- 3- الدكتوران، مهدي حسن زويلف، ومحمد قاسم القريوتي، "مبادئ الإدارية نظريات ووظائف"، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان جمعية عمال المطابع التعاونية، الطبعة الأولى 1984.
- 4- الدكتورة سعاد الشرقاوي، "رقابة القضاء على مشروعية أعمال الضبط الإداري" مطبوعة لطلبة دبلوم الدراسات العليا في العلوم الإدارية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق 1973 - 1974
- 5- الدكتور عمار بوحوش، "الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة" الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب 1984 .
- 6- الدكتور محمد علي شبيب "السلوك الإنساني في التنظيم" القاهرة، مؤسسة روز اليوسف، الطبعة الثانية 1976
- 7- الدكتور علي السلمي، "تطور الفكر التنظيمي"، الكويت وكالة المطبوعات 1975 .
- 8- كلود، س، جورج الدين، "تاريخ الفكر الإداري" الترجمة العربية لآحمد حمودة، القاهرة، مكتبة الوعي العربي، بدون تاريخ.
- 9- الدكتور بكر القباني، "الإدارة العامة" الجزء الأول القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية 1975
- 10- الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، "نظرية الكفاية في الوظيفة العامة"، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1966
- 11- الدكتور زكي محمود هاشم، "الجوانب السلوكية في الإدارة" الكويت، وكالة المطبوعات، الطبعة الثانية 1978
- 12- الدكتور نواف كنعان، "القيادة الإدارية" الرياض، دار العلوم، 1980 .

- 13- الدكتور سيد الهوارى "الإدارة"، القاهرة، مكتبة عين شمس 1976
- 14- الدكتور رمزي الشاعر، "تدرج البطلان في القرارات الإدارية دراسة مقارنة" القاهرة، دار النهضة العربية، 1968
- 15- الدكتور طعمية الجرف، "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون"، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة 1976 .
- 16- الدكتور أحمد رشيد، "نظرية الإدارة العامة" القاهرة، دار المعارف، الطبعة الرابعة 1976.

- 17- Bernard GOURNY, Jean- François KESLER et Jeane SWEK POUYDESSEAU, Administration Publique, PUF, Paris, 1967
- 18- André De LAUBADERE, Manuel de droit administratif, Paris L.G.D.J. 11ème Edition 1978
- 19- CHEVALIER Jacques et LOSCHAK Danièle Science administrative, Paris L.G.D.J 1978
- 20- Jean REVERO, Droit administratif, Paris, DALLOZ 7 é édition 1975
- 21- ROBERT CATHERINE et GUY TULLER, Introduction é une philosophie de l'administratin, Paris, Librairie Armand Colin 1969

الفهرس

الموضوعات	الصفحات
المقدمة	03
المبحث التمهيدي	07
أهمية دراسة نظرية القرارات الإدارية	08
المطلب الأول	09
أهمية نظرية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة	
المطلب الثاني	10
أهمية نظرية القرارات الإدارية من زاوية القانون الإداري	
المطلب الثالث	11
أهمية دراسة نظرية القرارات الإدارية من زاوية علم الإدارة والقانون الإداري	
 الفصل الأول	 13
مفهوم القرارات الإدارية	14
المبحث الأول	16
مفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة	
المطلب الأول	16
محاولات تحديد مفهوم القرارات الإدارية في علم الإدارة	
المطلب الثاني	17
عناصر القرارات الإدارية في علم الإدارة	
المبحث الثاني	20
مفهوم القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري	
المطلب الأول	20
معنى القرارات الإدارية	
المطلب الثاني	23
عناصر ومقومات القرارات الإدارية في القانون الإداري	

الصفحات	الموضوعات
25	المبحث الثالث عملية تمييز القرارات الإدارية
25	المطلب الأول تمييز القرارات الإدارية عن العمل الحكومي
31	المطلب الثاني تمييز القرارات الإدارية عن العمل التشريعي
35	المطلب الثالث تمييز القرارات الإدارية عن العمل القضائي (الحكم القضائي)
43	الفصل الثاني
44	عملية تكوين القرارات الإدارية
46	المبحث الأول عملية تكوين القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة
47	المطلب الأول تعريف عملية اتخاذ القرارات الإدارية
52	المطلب الثاني مراحل عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية
59	المطلب الثالث العوامل المؤثرة في عملية تكوين القرارات الإدارية
65	المبحث الثاني .. عملية تكوين - اتخاذ - القرارات الإدارية في القانون الإداري
66	المطلب الأول أركان القرارات الإدارية
79	المبحث الثالث محاولة في بحث مدى الصلة والارتباط بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في القانون الإداري
79	المطلب الأول مدى الارتباط والصلة بين عملية اتخاذ القرارات الإدارية (في علم الإدارة وعملية اتخاذ القرارات الإدارية في القانون الإداري)
82	المطلب الثاني كيفية الجمع بين علم الإدارة والقانون الإداري في عملية تكوين القرارات الإدارية

الصفحات	الموضوعات
86	الفصل الثالث.....
87	عملية تصنيف القرارات الإدارية بين علم الإدارة وعلم القانون الإداري
87	المبحث الأول.....
87	أنواع القرارات الإدارية في علم الإدارة
87	المطلب الأول.....
89	القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة.
89	المطلب الثاني.....
90	القرارات الإدارية الديمقراطية والقرارات الإدارية البيروقراطية .
90	المطلب الثالث.....
91	قرارات المستويات العليا وقرارات المستويات الوسطى وقرارات المستويات الدنيا
91	المطلب الرابع.....
91	القرارات الإدارية الفردية والقرارات الإدارية التنظيمية
91	المطلب الخامس.....
93	القرارات الإدارية الأولية، والقرارات الإدارية القطعية .
93	المبحث الثاني.....
93	أنواع القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري
93	المطلب الأول.....
94	أنواع القرارات الإدارية من حيث التكوين
94	المطلب الثاني.....
94	أنواع القرارات الإدارية، من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء
94	المطلب الثالث.....
106	أنواع القرارات الإدارية من حيث الآثار المترتبة عليها
106	المطلب الرابع.....
107	أنواع القرارات الإدارية من حيث مصدرها
107	المطلب الخامس.....
	أنواع القرارات الإدارية من حيث مداها

الصفحات	الموضوعات
109	الفصل الرابع
110	القرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية"
111	المبحث الأول
	مفهوم القرارات العامة (اللوائح الإدارية)
111	المطلب الأول
	تعريف القرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية"
112	المطلب الثاني
	أسباب وجود القرارات الإدارية العامة
114	المطلب الثالث
	التمييز بين القرارات الإدارية العامة والقانون .
119	المطلب الرابع
	السلطات المختصة بصدور القرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية"
120	المطلب الخامس
	تحديد مجال كل من القرارات الإدارية العامة "اللوائح الإدارية" والقانون
129	المبحث الثاني
	أنواع القرارات الإدارية العامة (اللوائح الإدارية) .
129	المطلب الأول
	القرارات الإدارية العامة التي تصدر في الظروف العادية
142	المطلب الثاني
	القرارات الإدارية العامة التي تصدر في الظروف الاستثنائية
153	الفصل الخامس
154	عملية تنفيذ القرارات الإدارية
155	المبحث الأول
	تاريخ نفاذ القرارات الإدارية .
158	المبحث الثاني
	طرق تنفيذ القرارات الإدارية
161	المبحث الثالث
	صحة وسلامة القرارات الإدارية
161	المطلب الأول
	مفهوم مبدأ الشرعية
164	المطلب الثاني
	شرعية وسلامة القرارات الإدارية

الصفحات	الموضوعات
167	الفصل السادس
168	نهاية القرارات الإدارية
169	المبحث الأول
	الإلغاء الإداري والسحب الإداري للقرارات الإدارية .
169	المطلب الأول
	الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية
170	المطلب الثاني
	السحب الإداري للقرارات الإدارية
173	المبحث الثاني
	الإلغاء (القضائي) للقرارات الإدارية
174	المبحث الثالث
	دعوى الإلغاء
174	المطلب الأول
	تعريف دعوى الإلغاء
175	المطلب الثاني
	خصائص دعوى الإلغاء
177	المطلب الثالث
	الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء
190	المطلب الرابع
	الشروط الموضوعية للحكم بالإلغاء
199	قائمة المراجع المعتمدة بالدراسة

طبع بمطبعة دار هومه

الهاتف : 021 94.19.36 / 021 94.41.19

الفاكس : 021 94.17.75 / 021 97.75.51

المقصود بعملية تكوين أو إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق تطبيقه - بصفة خاصة، هو العملية القانونية التي تتحرك لتوليد وخلق القرار الإداري كعمل قانوني له مواصفات وخصائص قانونية ذاتية.

أي أن عملية التكوين القانوني للقرار الإداري هي عملية الوجود القانوني للقرار الإداري، حتى يصبح عملاً قانونياً مولداً ومنتجاً لآثاره القانونية وناظراً أو قابلاً للتنفيذ. والقرار أو القرارات الإدارية - تتكون وتوجد قانونياً عندما تتوفر الأركان والشروط القانونية اللازمة لاعتقاد وجودها كتصرفات قانونية وعلى نحو سليم وشرعي قانوناً. فالبحث في عملية إتخاذ -أو تكوين- القرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري، المقابلة لعملية إتخاذ القرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، ينصب على دراسة الأركان والمقرمات القانونية للقرارات الإدارية.

وسوف تعرض لهذا الموضوع المتعلق بعملية التكوين القانوني للقرارات الإدارية وذلك بالقدر الضروري والكافي فقط لبيان معنى عملية تكوين القرارات الإدارية في القانون الإداري وتجسيد الفرق بين عملية إتخاذ القرارات الإدارية في علم الإدارة وعملية إتخاذ - تكوين - القرارات في القانون الإداري ولتحسس ومعرفة مدى إرتباط وإتصال عملية التكوين والوجود الفنى والعملية للقرارات الإدارية في نطاق علم الإدارة، بعملية الوجود القانوني للقرارات الإدارية في نطاق القانون الإداري. والقرارات الإدارية باعتبارها تصرفات قانونية لا توجد ولا تنعقد قانونياً إلا إذا توفرت أركانها القانونية والمعروفة، وهي ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن الشكليات والإجراءات ركن المحل. وركن الهدف أو الغاية، وتسلم هذه الأركان جميعها من عيوب عدم السلامة والشرعية، وهي عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

دار
الطبعة

للطباعة والنشر والتوزيع: الجزائر

34 حي الهادي - بنزودة - الجزائر

الهاتف : 94-19-36 94-41-19 الفاكس : 94-17-75

ر. د. م. ك: 6 - 375 - 66 - ISBN 9961